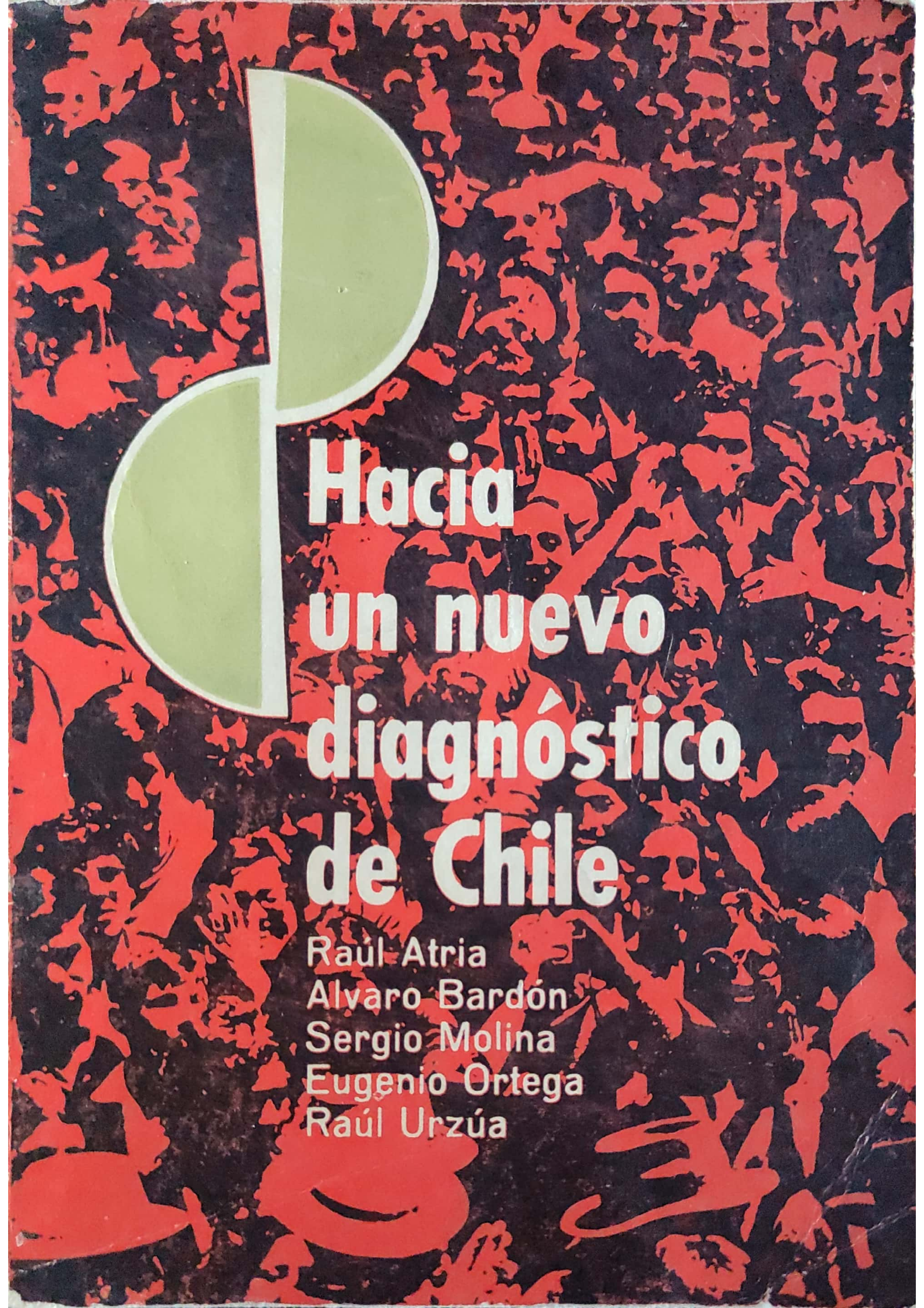

Hacia
un nuevo
diagnóstico
de Chile
Raúl Atria
Alvaro Bardón
Sergio Molina
Eugenio Ortega
Raúl Urzúa

RAUL ATRIA
ALVARO BARDON
EUGENIO ORTEGA
SERGIO MOLINA
RAUL URZUA

Editor: ANDRES SANFUENTES

HACIA UN NUEVO DIAGNOSTICO DE CHILE



EDITORIAL DEL PACIFICO S.A.
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS. I D E P.
SANTIAGO DE CHILE

Inscripción Nº 41607.

Primera Edición.
Edición de 2.500 ejemplares.
Santiago de Chile, 1973.

Talleres Gráficos Corporación Ltda.
Alonso Ovalle 766.
Santiago, Chile.
1 9 7 3

LOS AUTORES

RAUL ATRIA BENAPRES, es decano del Area de Ciencias Sociales y director del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile; abogado titulado y licenciado en Sociología en la Universidad Católica, Master en Sociología y candidato a Doctor en la Universidad de Columbia.

ALVARO BARDON MUÑOZ, es director del Departamento de Economía de la Sede Occidente de la Universidad de Chile; ingeniero comercial de la Universidad de Chile y Master en Economía de la Universidad de Chicago.

SERGIO MOLINA SILVA, es investigador del Instituto de Economía de la Universidad Católica y profesor de las Universidades de Chile y Católica; ingeniero comercial de la Universidad de Chile, fué decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, Director de Presupuestos, Ministro de Hacienda y Vicepresidente de la Corporación de Fomento en el gobierno del Presidente Frei.

EUGENIO ORTEGA RIQUELME, es profesor de Sociología Industrial de la Escuela de Ingeniería de la Univeridad de Chile; sociólogo de la Universidad Católica, realizó estudios de post-grado en la Universidad de Münster y en la Universidad de Lovaina donde se licenció en Ciencias Sociales; ex Gerente General del Servicio de Cooperación Técnica.

RAUL URZUA FRADEMAN, es investigador del Departamento de Sociología del Trabajo del Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, donde fué su director; Abogado de la Universidad de Chile, Master y Doctor en Sociología de la Universidad de California, Los Angeles.

ANDRES SANFUENTES VERGARA, es Jefe de Investigación del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, Profesor en la Universidad Católica y de Chile; Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y realizó estudios de post-grado en la ESCOLATINA y la Universidad de Chicago.

PRESENTACION

La profunda crisis de todo orden que vive el país llevó al Instituto de Estudios Políticos (IDEP), en el segundo semestre de 1972, a realizar una serie de seminarios de elaboración cuyo tema central fue el análisis objetivo de la experiencia de la Unidad Popular en Chile.

Es así como el fruto de ese trabajo se ha visto reflejado en varias publicaciones. La primera de ellas, "Ciencia y Mito en el Análisis Social", examina el valor científico de algunas de las proposiciones más importantes que los marxistas chilenos utilizan constantemente en su análisis social. La conclusión principal que se extrae es que, en general, dichos analistas ofrecen una visión simplista y muy alejada del pensamiento moderno en ciencias sociales.

Si las principales categorías de análisis utilizadas por los marxistas chilenos son unilaterales y parciales resulta claro que la visión que poseen de nuestra realidad nacional no será la adecuada. "Chile, el Costo Social de la Dependencia Ideológica" intenta realizar un examen del gobierno de la Unidad Popular. Los autores muestran como los presupuestos ideológicos tanto de los intelectuales como los políticos del gobierno los han llevado a incurrir en errores serios sobre la verdadera realidad chilena. Este diagnóstico equivocado, provocado por la ideologización de los hechos y procesos objetivos, ha influído fundamentalmente para que la estrategia del gobierno no haya dado los resultados esperados.

El virtual agotamiento y fracaso de la "vía chilena hacia el socialismo" implica que es necesario repensar muchas de las

afirmaciones que hasta hoy constituían parte del conjunto de ideas comúnmente aceptadas y que han demostrado ser solo mitos.

La complejidad de la sociedad chilena, ya más aceptada como un hecho real, obliga a realizar esfuerzos muy significativos en investigaciones que nos muestren en todos los terrenos cual es el verdadero Chile. Este proceso de ir reemplazando creencias subjetivas por la realidad objetiva exige no sólo del examen sino también de la reflexión. Este libro es un intento en dicha dirección; trata de analizar algunos elementos o variables sociales de importancia con el objeto de contribuir a disponer de un adecuado diagnóstico de la sociedad chilena.

Obviamente los distintos autores no pretenden agotar en este volumen el examen de la realidad política y socio-económica chilena. El análisis de la situación existente en 1964, al iniciarse el gobierno de Frei, se basa en el pensamiento de Jorge Ahumada, principal inspirador del programa de gobierno y los cambios ocurridos durante la admnistración demócrata cristana son tratados en una apretada síntesis de sus elementos esenciales.

Los ensayos restantes, junto con considerar las tendencias históricas de las principales variables examinadas, intentan entregar elementos para una visión actual y tienen por objeto plantear hipótesis interpretativas que requieren de un profundo y extenso análisis de complementación, investigación empírica y verificación. Es así como el estudio de la estructura de partidos en Chile ha estado basado en el examen del aspecto electoral, aparte de su riguroso tratamiento teórico, Asimismo, la evaluación de la economía chilena en los setenta se preocupa preferentemente de plantear que la organización económica actual corresponde a una economía básicamente estatizada y que al iniciarse el gobierno de la Unidad Popular la situación no era cualitativamente diferente. Así como el estudio económico trata preferentemente el rol del Estado, el examen de la estructura de poder de nuestro país se centra en el análisis de los grupos empresariales y plantea que más que una burguesía dominante era dependiente.

Finalmente, el estudio de las conductas de los grupos sociales chilenos, aparte de plantear una metodología de análisis que permita una más adecuada comprensión del fenómeno social chileno, formula las bases de consenso y de conflicto que han motivado la acción social.

Los documentos originales de esta publicación fueron sometidos a un grupo de analistas en ciencias políticas y sociales tanto en un seminario efectuado para tal efecto, como asimismo en la elaboración posterior de los ensayos que aquí aparecen; los autores y el IDEP les agradecen su importante colaboración. En esta forma el IDEP espera continuar contribuyendo al análisis de nuestra realidad nacional.

Andrés Sanfuentes V.
Editor
Instituto de Estudios Políticos (IDEP)

EL DIAGNOSTICO EN 1964 Y LOS CAMBIOS PRODUCIDOS DURANTE EL GOBIERNO DE LA DEMOCRACIA CRISTIANA

Sergio Molina S.

I. *INTRODUCCION*

En este documento se presentarán los aspectos más destacados del diagnóstico que sirvió a la Democracia Cristiana para elaborar su estrategia de Gobierno entre 1965 y 1970 y las modificaciones que sufrió esa realidad al término del período indicado.

Se tomará como base el diagnóstico elaborado por Jorge Ahumada, conocido como la "Crisis Integral", con los elementos adicionales que se incorporan en el capítulo correspondiente del libro "El Proceso de Cambios en Chile". Siguiendo el esquema de este libro se presentará la crisis integral en sus aspectos socio-económico y socio-político, señalándose a continuación la validez de ese diagnóstico a la luz de los resultados obtenidos por la aplicación de la estrategia de desarrollo económico y social elaborada por la Democracia Cristiana.

II. *ELEMENTOS DE LA CRISIS SOCIO-ECONOMICA*

A. *Lento crecimiento.*

Se constataba que el crecimiento anual promedio de la economía chilena en los decenios inmediatamente anteriores a 1964 había sido de aproximadamente 3,7% con un aporte muy desequilibrado de los distintos sectores productivos. Especialmente se notaba el bajo aporte del sector agropecuario que, además, no había registrado aumento de producción por persona.

Entre las causas principales de este crecimiento lento e irregular se señalaban las siguientes:

1. *Comercio exterior.*

— Crecimiento inadecuado de las exportaciones en relación con los requerimientos de moneda extranjera para lograr una tasa de desarrollo más elevada y sostenida.

— Alta proporción de las exportaciones mineras en el total (85%), correspondiendo al cobre un porcentaje que había fluctuado entre el 60 y el 70 por ciento.

— Aumento de las importaciones a una tasa superior a la de las exportaciones, con una composición que hacía muy difícil reducirlas. En efecto, más del 50% correspondía a bienes intermedios y materias primas necesarias para el funcionamiento de la industria nacional, un 33% estaba constituido por maquinarias y equipos y el resto eran bienes de consumo, especialmente alimentos.

— Esta evolución y estructura de las exportaciones e importaciones derivó en un déficit creciente del balance comercial, el que debió cubrirse con un endeudamiento creciente con el exterior. Esto último se reflejaba en la magnitud de los recursos en moneda extranjera que debían destinarse al pago de amortizaciones de la deuda externa. Alrededor de US$ 200 millones a fines de 1964, lo que equivalía a cerca del 40% de las exportaciones probables en 1965.

2. *Agotamiento del crecimiento por sustitución fácil de importaciones.*

Iniciado en gran escala a partir de la crisis de los años 30 y especialmente con el advenimiento del Frente Popular, empieza a encontrar dificultades en la década del 50, para hacerse más evidente en la segunda parte de ese decenio.

El proceso de sustitución dio origen al nacimiento de industrias básicas de gran trascendencia para el desarrollo futuro del país pero, también se crearon industrias ineficientes nacidas y sostenidas por una alta protección arancelaria y una escasa competencia interna. Estas industrias surgieron y se mantuvieron gracias a beneficios directos obtenidos a través de la acción del Estado.

Jorge Ahumada resumía esta situación indicando que se había generado un grupo de empresarios industriales acostumbrado a "pensar en términos de proteccionismo y monopolios en lugar de pensar y actuar en términos de competencia".

En conclusión, terminado el proceso de sustitución fácil de importaciones se restringió severamente el campo de expansión industrial porque los nuevos proyectos implicaban condiciones cualitativamente diferentes en términos de monto de inversiones, conocimiento tecnológico y apertura de mercados.

3. *El proceso ahorro-inversión.*

El porcentaje del ingreso que se destinaba al ahorro no superaba el 12 a 13 por ciento del Producto Nacional, lo que era insuficiente para financiar un volumen de inversión compatible con una tasa de crecimiento que permitiera mantener un alto nivel de ocupación y aumentar en forma rápida el bienestar de la población.

Al comienzo de la década del 60 el ahorro privado aportaba el 58%, originándose exclusivamente en las empresas, ya que las personas han acusado un ahorro negativo persistente; el sector público aportaba el 20%, y el 22% restante provenía del exterior.

El volumen de ahorro interno había limitado la tasa anual de inversión en capital fijo a un 15% del Producto Geográfico

Bruto. De esta inversión más del 55% correspondía a construcción y otras obras, cerca del 35% a maquinarias y equipos importados y aproximadamente el 10% se destinaba a inversión en la producción de bienes de capital nacional. Estas cifras indicaban la preeminencia de las inversiones en obras públicas, vivienda y transporte que no tienen un efecto de ampliación del sistema productivo a corto plazo; la dependencia de las condiciones del comercio exterior para proveerse de bienes de capital, y la debilidad de la industria pesada y de más avanzada tecnología.

4. Estrechez del mercado.

Otro rasgo estructural que conspiraba en contra de un desarrollo más acelerado y sostenido era la existencia de un mercado limitado por el volumen de la población y por la desigualdad de distribución del ingreso, que dejaba a una alta proporción de la población con un nivel mínimo de consumo y a un grupo reducido de personas con una alta capacidad de consumo que obligaba a producir una variedad antieconómica de bienes y servicios.

5. Concentración de la propiedad y del poder económico.

Se señalaba también que la tenencia de la tierra presentaba grandes desigualdades que se constataban en una gran cantidad de minifundios de baja productividad, una alta proporción de la tierra en poder de unos pocos propietarios que, en general, no se caracterizaban por su eficiencia empresarial ni por su espíritu innovador en lo económico y social. Además, estaba ocupada en el sector agropecuario más del 25% de la población activa con un ingreso promedio muy bajo manteniéndose prácticamente al margen del mercado.

En cuanto a la propiedad industrial se anotaba que su forma de gestación había dado origen a una estructura oligopólica y dependiente del Estado, en la que se habían creado interrelaciones entre las grandes industrias y entre éstas y el sistema financiero, dando lugar a una concentración del poder económico que se ejercía en beneficio de pequeños grupos en

desmedro de la equidad y de la eficiencia en el uso y distribución de los recursos.

B. *La inflación*

En el diagnóstico elaborado por la Democracia Cristiana se colocaba a la inflación como uno de los elementos más destacados de la crisis económica, ya que ella había tenido un carácter secular, persistiendo a pesar de todos los intentos de estabilización, y mostraba una tendencia peligrosamente progresiva. En efecto entre 1940 - 49 llegó a 17,9%; entre 1950 - 59 alcanzó el 38,7% y después de 1960 se había mantenido en un promedio superior al 25%, pero con un notable repunte en 1963 y 1964 en que se acercaba al 40%.

La inflación, cuyos orígenes se remontaban al siglo pasado; había distorsionado el funcionamiento de la economía, había acentuado las injusticias en la distribución del ingreso, había creado hábitos de consumo reñidos con la formación de ahorro que el país requería para su desarrollo, etc.

Según el diagnóstico democratacristiano, la inestabilidad de los precios se debía a factores estructurales asentados en el comercio exterior, en la estagnación de la producción agropecuaria, en las ineficiencias que se anotaban en la producción industrial, en el empate socio-político que había prevalecido por años, en los beneficios que obtenían los grupos más organizados de trabajadores y las empresas monopólicas, etc. Lo anterior había generado círculos viciosos en que se sucedían devaluaciones originadas en los desequilibrios del comercio exterior, lo que provocaba efectos expansivos en los medios de pago y en el crédito, aumentos en los gastos públicos, todo lo cual estimulaba los precios al alza debido a que la oferta de bienes y servicios no respondía a estos incrementos de la demanda monetaria. En consecuencia, se decía que los elementos de propagación de la inflación estaban constituidos por las devaluaciones, el aumento de las remuneraciones, el déficit fiscal financiado con emisiones del Banco Central y la expansión exagerada del crédito.

En estas condiciones, por una parte, el exceso de demanda presionaba una oferta de bienes y servicios poco elástica y,

por otra, se subían los costos en la eterna disputa de los distintos sectores sociales por aumentar, o mantener su ingreso real o, en algunos casos, por recuperar lo que la inflación anterior les había quitado.

A pesar de que la mecánica inflacionaria era conocida no había sido posible superar los obstáculos que habían mantenido al país atado a esta espiral de aumentos de costos y precios.

C. *La dependencia del exterior*

En las palabras de Jorge Ahumada se perfilaba la dependencia del exterior de la siguiente manera: "Si se examina nuestra dependencia financiera internacional, también se verifica que estamos en crisis. De un total de alrededor de 700 millones de dólares que importamos anualmente (primeros años de la década del 60), alrededor de 130 millones de dólares se pagan con préstamos y del total de lo que invertimos anualmente, cerca del 20% se financia con ayuda del exterior". Agregaba Ahumada: "el imperialismo es una relación entre débiles y fuertes que se da independientemente del sistema político-económico. Es más bien un fenómeno de relaciones entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Visto así, es obvio que la manera de atacar este problema no es la manera tradicional de los marxistas".

Ya nos hemos referido a la estructura del comercio exterior y a la característica de dependencia que éste le da a la economía chilena. Es preciso agregar que las explotaciones de nuestras riquezas básicas, el salitre primero y después el cobre, se habían caracterizado por ser verdaderos "enclaves" en nuestro sistema económico, al margen de las decisiones del Estado, salvo para extraer de ellas la cuota de impuestos y los retornos para contribuir al financiamiento del presupuesto fiscal y al pago de nuestras importaciones.

La política seguida por los diferentes gobiernos en relación con la gran minería del cobre había tenido una inspiración fundamentalmente fiscalista, sin preocupaciones de darle al Estado mayor ingerencia en las decisiones relacionadas con



la inversión, ocupación, uso de la tecnología, fijación de precios y comercialización de los productos.

Los débiles esfuerzos realizados para provocar un aumento en la producción de cobre destinado a recuperar la importancia relativa que había tenido Chile en el comercio mundial de este metal y los intentos de diversificación del sector exportador habían sido insuficientes frente a la necesidad ineludible de aumentar la capacidad para importar del país. El resultado fue que la brecha entre importaciones y exportaciones se cerraba cada año con un endeudamiento creciente y el sector externo seguía constituyendo un estrangulamiento para conseguir el desarrollo y la estabilidad de la economía chilena. Con lo cual se ahondaba el fenómeno de la dependencia y se hacía urgente innovar en las relaciones del Estado con las grandes compañías extranjeras que explotaban el cobre chileno y, simultáneamente crear nuevas fuentes de exportación.

D. *Distribución del ingreso*



Se ponía el acento en que otro factor de la crisis económica lo constituía la desigual distribución del ingreso y de las oportunidades entre los distintos grupos sociales y una concentración del mismo en un reducido grupo de la población, quedando al nivel de subsistencia o bajo él una proporción estimada en el 30% de los chilenos.

Además se señalaban las deficiencias cuantitativas y cualitativas del sistema escolar en todos sus niveles, preocupando especialmente el gran número de niños que quedaban al margen de la enseñanza básica y la alta deserción escolar que se producía en los niveles primarios.

Se destacaba la injusticia extrema del sistema que mantenía una alta proporción de desocupados y las condiciones postergadas en que habían vivido los campesinos. Esto se expresaba diciendo que "Las más odiosas diferencias sociales existentes en Chile eran, primero, las que se presentaban entre quienes tenían trabajo y quienes no lo tenían, y la segunda, entre los que trabajaban en la ciudad y los que lo hacían en el campo".

También en vivienda, en atención médica y en nutrición

había deficiencias notables que afectaban a los sectores más pobres de la población.

En esta forma se destacaban los rasgos principales que caracterizaban la marginalidad económica en que vivía una parte importante de la población de Chile.

III. *LA CRISIS SOCIO-POLITICA*

A. *La participación, la representatividad y la solidaridad.*

Los principales aspectos señalados en la crisis socio-política decían relación con las fallas en la participación y la falta de representatividad y de solidaridad.



En el primer aspecto indicado se anotaba que la sociedad se había integrado parcialmente a través del acceso restringido de los grupos medios y proletarios, a medida que lograban organizarse e influir sobre las autoridades políticas y administrativas. La forma concreta que revistió dicha integración fué obtener grangerías especiales, por sobre el promedio, en materia de remuneraciones y de beneficios previsionales; sin embargo, estos beneficios alcanzaban a un grupo relativamente reducido de la población trabajadora, quedando al margen los campesinos, los pequeños propietarios urbanos y rurales, los trabajadores por cuenta propia que, muchas veces, no gozaban de los beneficios mínimos establecidos en la ley.

La marginalidad era también patente en la escasa participación de la población en la elección de las autoridades políticas, lo que se demostraba en el hecho que en 1927 sólo el 7,3% de la población estaba inscrita en los registros electorales, porcentaje que 30 años después sólo llegaba al 20%.

La organización sindical había crecido a partir de 1924, llegando a su punto máximo en 1945, fecha en que empezó a decrecer llegando a constituir los empleados y obreros sindicalizados no más del 10% de la fuerza de trabajo en 1964.

Finalmente, como ya se ha expresado, la expansión de otro factor de movilidad social ascendente, como es la educación, había permanecido estancada por décadas.

De esta manera se configuraba una sociedad de participación restringida en el poder político, social y cultural, en donde los gobiernos habían protegido las clientelas políticas de los partidos dominantes, aumentando sus privilegios y acentuando las diferencias entre los que estaban en el "establishment" y los que quedaban fuera de él.

Las fallas en la participación se agravaban por la falta de representatividad de los dirigentes políticos, gremiales y empresariales, que no habían sido capaces de ofrecer a sus representados una ideología operativa y se recurría a la repetición de esquemas superados por la realidad.

Los partidos políticos tradicionales habían perdido atracción para los ciudadanos y las decisiones las tomaban pequeños grupos de dirigentes, que Jorge Ahumada llamaba "Consulares", sin mayor relación con los sectores que decían representar. Algo similar ocurría en el campo sindical, donde los organismos más importantes de los trabajadores eran manejados por cerradas camarillas políticas que obedecían ciegamente las consignas de los partidos políticos a que estaban afiliados.

Los empresarios urbanos más modernos nacidos bajo el alero de la protección estatal mantenían una ideología irreal y anacrónica en donde se notaba una disociación entre sus ideas, psicología y teorías propias del siglo XIX y la práctica, en que el Estado era su verdadero tutor. O sea, no habían sido capaces de legitimar y consolidar su existencia y crecimiento en base a su propio esfuerzo y dinamismo.

Por otra parte los empresarios agrícolas, especialmente los propietarios de grandes predios, no habían sido capaces de lograr una acumulación que les permitiera modernizar sus empresas, aumentar la productividad y producción del campo, a pesar que no habían tenido que enfrentar a campesinos organizados y que las cargas impositivas y sociales, cuando las cumplían, eran bastante más bajas que las que afectaban a otros sectores. Se les acusaba que habían sido incapaces de romper el estancamiento que había caracterizado a la producción agropecuaria por décadas y que se aferraban a un estatuto jurídico, social y económico largamente superado por los tiempos.

En los sectores medios se desdibujaba cada vez más su

identidad política y sus caminos se separaban; hacia un conservantismo los que ya habían logrado posiciones y, en cambio, los nuevos grupos emergentes buscaban ubicación en los movimientos contrarios al orden establecido.

Estos rasgos perfilaban la crisis de representatividad que conducía tanto a un desconcierto ideológico como a la falta de solidaridad que se notaba entre y dentro de los grupos de la sociedad chilena.

Una sociedad en que sólo actuaban las minorías y en que éstas no eran representativas era una sociedad necesariamente no solidaria en donde el conflicto y el egoísmo podía prevalecer por sobre el sentido de integración y unidad que se requiere para realizar una tarea en comunidad.

Las expresiones de Jorge Ahumada sintetizan la importancia que se asignaba a la solidaridad cuando señala: "El conflicto, decía Marx, es el motor de la historia. Olvidaba que la historia es un vehículo de dos motores. El otro es la solidaridad".



B. *Otros factores*

Había además otros campos de la actividad nacional que aparecían en el diagnóstico crítico de la Democracia Cristiana, que iban desde la visión deformada de la realidad creada por los programas políticos electorales que inducían al pueblo a esperar soluciones mágicas e indoloras, hasta la crisis institucional que se expresaba en un poder legislativo inadecuado para colegislar en forma oportuna y eficaz, en una administración pública excesivamente centralizada, burocrática y con baja productividad; en una administración de justicia lenta y poco equitativa originada en una legislación a todas vistas anticuada y, finalmente, la institución de la familia también mostraba una fuerte trizadura cuyo rostro más patético era la gran cantidad de niños vagos, desnutridos y abandonados, sin hogar ni formación, constituyendo el germen de la delincuencia juvenil.

A grandes rasgos este era el diagnóstico de la crisis integral que, como se puede apreciar, era de carácter global y detallado, lo que indicaba la magnitud de la tarea que había

por delante y que, en ningún caso, podía ser terminada en el lapso de seis años. Por eso siempre se sostuvo que la "Revolución en Libertad" era una estación de un largo recorrido y es en ese contexto donde hay que evaluar la estrategia utilizada y los resultados alcanzados.

IV. *CAMBIOS EN EL DIAGNOSTICO*

A. *Aspectos socio-económicos*

Como se expresó al referirse al diagnóstico, se ponía énfasis en las causas del lento crecimiento, de la inflación, de la dependencia y de las desigualdades en la distribución del ingreso y en las oportunidades que tenían los diferentes componentes de la sociedad.

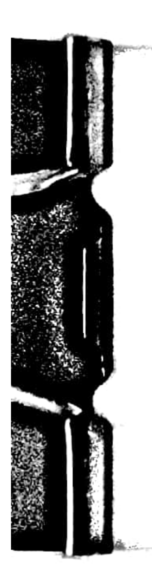
Para acelerar la tasa de crecimiento y superar las causas económicas del subdesarrollo, el Gobierno planteó una estrategia orientada a aumentar el nivel de la actividad económica en el corto plazo y a modificar los factores estructurales cuyo efecto sería a más largo plazo.

En los objetivos de corto plazo se tuvo pleno éxito, ya que en los dos primeros años la tasa de crecimiento fue de 12%. Esto fue posible por el estímulo que significó el aumento del gasto público, particularmente las inversiones en infraestructura, y el incremento de las remuneraciones. El aumento de la demanda global encontró respuesta en la oferta de productos manufacturados de consumo y de materiales de construcción, que estaban operando con capacidad instalada ociosa. Además, el aumento de los bienes disponibles se vio favorecido por las condiciones prevalecientes en el sector externo.

Para sostener una tasa de crecimiento similar a la producida en los dos primeros años de Gobierno era necesario que se destinara al ahorro una cuota creciente del incremento del ingreso y que se crearan otros polos dinámicos en la inversión, diferentes a los tradicionales, y que se aumentara la producción agropecuaria a una tasa bastante superior a la histórica.

En este sentido apuntaban las medidas de creación del fondo de ahorro, los convenios del cobre, la reforma agraria, los proyectos industriales de la petroquímica, celulosa, ampliación de Huachipato, desarrollo del sector metal-mecánico, electrónico, etc, y la ampliación de los mercados internos y externos. El primero en base a la política de redistribución de ingreso y el segundo a través de la apertura de nuevos mercados y de la aceleración de la integración regional y subregional.

En la práctica, por razones conocidas, no prosperó el programa de ahorro, los convenios del cobre sufrieron un importante atraso en su tramitación parlamentaria, y la elaboración de los grandes proyectos industriales se retrasaron por motivos de carácter técnico y administrativo. Esto, entre otras causas, provocó un cambio en la tendencia del crecimiento a partir de 1967 y postergó los cambios estructurales en el sistema productivo, de tal manera que su efecto no se hizo presente durante la administración del Presidente Frei.



El aumento del ahorro, aproximadamente 20% en el período, fué insuficiente y se debió exclusivamente al mayor ahorro del sector público por la aplicación de importantes cambios en el sistema tributario y por el mayor rendimiento fiscal originado por el alto precio del cobre en el mercado internacional.

En el período hubo cambios importantes en el origen del ahorro, ya que en 1964 el ahorro privado representaba un 10,7% del Producto Interno Bruto, el ahorro externo un 2,8% y el del Gobierno 1,5%. En cambio en 1969 el sector privado representaba 9,4%, el sector externo 0,9%y el Gobierno 6%.

La inversión aumentó aproximadamente en un 4% en promedio anual, alcanzando el 17% del Producto Interno Bruto, correspondiendo al sector público la mayor proporción de dicho aumento. El sector público llegó a controlar entre el 70 a 75 por ciento de los recursos financieros destinados a la inversión, realizando un 50% de ésta. Se puede apreciar también un cambio en las prioridades de la inversión pública, consecuente con su estrategia, en que la inversión directamente productiva crece y, en cambio, disminuye la inversión en obras de infraestructura.

En lo que se refiere a la ampliación de mercados, condición necesaria para salir del semi-estancamiento que ha afectado a la economía chilena durante los últimos años, se impulsó con decisión la integración subregional y se abrieron nuevas fronteras económicas; sin embargo, este proceso es de lenta maduración, y sus efectos no se hicieron sentir en forma significativa durante el período. En cuanto al mercado hubo un importante incremento de la participación de las remuneraciones del trabajo en el ingreso nacional, ya que éstas pasaron de un 46,8% a un 53,7% en 1970. En esta redistribución se vieron proporcionalmente más favorecidos los grupos medios y altos que cuentan con una mejor organización, que los grupos de ingresos más bajos, a excepción de los campesinos que tuvieron un significativo aumento de su ingreso. Es preciso destacar también, lo que debe ser motivo de un estudio más detallado, que los trabajadores por cuenta propia bajaron su participación de 17,6% en 1964 a 14,3% en 1969. En este grupo, generalmente desatendido, se encuentra una gran cantidad de personas ubicadas en los tramos más bajos en la distribución del ingreso.

En relación con la política redistributiva es preciso señalar que el Gobierno utilizó, además de las remuneraciones y del sistema tributario, las medidas de carácter social expresadas en sus programas de reforma educacional, de vivienda y de salud.

En todos estos campos se hizo un progreso importante, pero donde realmente se provocó un cambio de las condiciones que sirvieron de base para elaborar el diagnóstico fué en el campo educacional. Basta señalar algunos antecedentes para apoyar esta afirmación. La escolarización llegó al 95%, la matrícula del sistema escolar aumentó en un 50%, correspondiendo un 37% a enseñanza básica, un 117% a media y humanística, 211% a técnica y 124% a la enseñanza superior universitaria. Además se desarrolló un amplio programa de asistencia social a través de becas, desayunos, almuerzos, orientado a atenuar los factores económicos que estimulaban la deserción escolar.

En relación con la inflación, otro síntoma evidente de la crisis económica, el Gobierno diseñó una completa estrategia

que apuntaba a eliminar las causas económicas estructurales ubicadas en el comercio exterior, en la producción agropecuaria y en la falta de competencia externa. Lógicamente que no se podía esperar la eliminación de estas causas motivadoras de la inflación en un plazo corto y, por lo tanto, se elaboró una política de corto plazo destinada a frenar paulatinamente el proceso actuando simultáneamente sobre las presiones de costo y demanda que lo estimulaban. No vale la pena extenderse sobre el particular por cuanto este tema ha sido abordado en detalle en publicaciones de Jorge Cauas.

La experiencia demostró que la política sólo tuvo éxito en los dos primeros años y, en realidad, si se examina el caso en profundidad se puede concluir que ese éxito era más aparente que real, ya que las metas propuestas en la política del Gobierno no se pudieron cumplir desde un comienzo en lo que se refiere a nivel de ahorro, al ritmo de crecimiento del gasto público, al porcentaje de aumento de las remuneraciones, ni al alza de los precios internos. En gran medida fue posible acercarse a las metas de alza de precios propuestas para los dos primeros años por las condiciones favorables de los precios internacionales y por el aumento en la oferta de bienes debido a una capacidad instalada transitoriamente no utilizada.

En estas condiciones tampoco se pudo cumplir el programa monetario, produciéndose aumentos excesivos en los dos primeros años y una contracción también excesiva en el tercer año, lo que contribuyó a acentuar las presiones depresivas que se hacían presentes en la economía de la época.

A mi juicio el talón de Aquiles de la política de estabilización estuvo en el aumento que experimentaron las remuneraciones, lo que hizo crecer exageradamente el gasto fiscal y excedió largamente los aumentos de productividad en el sector privado. Este aspecto vital de la política de ingresos no cambió durante el período y aún mantiene su plena vigencia.

Se hicieron avances importantes, en los precios relativos mereciendo destacarse el acercamiento a una paridad cambiaria más realista, las variaciones en la tasa de interés y el mejoramiento relativo de los precios agrícolas, especialmente en los dos primeros años.

Sin duda que los logros más significativos se tuvieron en



el sector externo, tanto por el precio favorable del cobre en el mercado mundial, como por la política cambiaria que influyeron en la posición de las reservas internacionales; el aumento generalizado de las exportaciones; la disminución en el ritmo de incremento de la deuda externa; la racionalización de los aranceles; y la institucionalización y coordinación de las políticas de comercio exterior; son muestras evidentes de resultados positivos que permiten decir que, en 1970 existía un cambio notable en las condiciones del sector externo, si se comparan con las prevalecientes en el período anterior a 1964.

Merece una mención aparte lo ocurrido en la gran minería del cobre. El programa de chilenización en sus dos etapas, cambió fundamentalmente las relaciones Estado-empresas extranjeras e hizo posible la nacionalización total en 1971, resolución de dudosa justificación, si se considera que el proceso debía haber culminado sin conflicto y, casi con seguridad, con menor costo económico para el país si se hubiera cumplido con los plazos de la nacionalización pactada.

Desde el punto de vista de las transformaciones estructurales de carácter económico y social debe señalarse la reforma agraria que, si bien es cierto no se cumplieron las metas cuantitativas propuestas, no es menos efectivo que el cambio cualitativo y la dinámica que se produjo en el proceso, hizo que éste fuera irreversible sin que se hubiera producido en el período presidencial pasado una disminución de la producción agropecuaria. Por el contrario ésta aumentó más que en épocas anteriores, a pesar de que el país debió soportar una sequía como pocas en su historia.

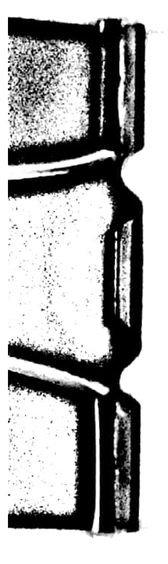
En resumen no se lograron las *metas de crecimiento y estabilidad, se hicieron avances importantes en la redistribución del ingreso monetario y en las políticas sociales, se lograron cambios favorables significativos en las condiciones del sector externo y se iniciaron cambios de estructura con la reforma educacional, la reforma agraria* y *los convenios del cobre.*

B. *Aspectos institucionales relacionados con el desarrollo.*

La realización de los variados cambios que se propusieron en el programa de la Democracia Cristiana, requería de modificaciones importantes en la estructura administrativa y de la

preparación de un contingente humano técnicamente capacitado para aplicarlos. Desde el punto de vista de la planificación global se destinó una parte importante de los seis años a montar oficinas de planificación nacional, sectorial y regional, como asimismo a elaborar estudios que permitieran la toma de decisiones sobre la base de un conocimiento más exacto de la realidad del país. Además fué necesario reestructurar aquellos organismos que tendrían la responsabilidad de orientar las transformaciones en áreas prioritarias. Los ejemplos más significativos se encuentran en el Ministerio de Agricultura y sus dependencias, y en Minería, con las nuevas y amplias atribuciones que se dieron a CODELCO para intervenir en el proceso de producción, comercialización, fijación de precios y política de inversiones de la gran minería del cobre.

La creación del Comité Economico, su forma de funcionamiento, la coordinación institucional y de políticas que en él se produjo significó un importante avance en la coherencia de la toma de decisiones del Gobierno. La elaboración de un plan operativo anual y la existencia de un modelo de políticas de corto plazo contribuyó muy eficazmente para que este Comité fuera operativo.



Por otra parte el Comité Financiero que se reunía semanalmente en el Ministerio de Hacienda y el de abastecimientos y precios en el Ministerio de Economía permitían una coordinación muy estrecha entre los distintos organismos encargados de la ejecución de las políticas.

Las deficiencias más notables se presentaron por la falta de estadísticas oportunas y confiables de los sectores productivos, especialmente del agropecuario e industrial, en los cuales, a pesar de los avances logrados, no se consiguió la misma eficiencia que en el sector financiero.

Otro aspecto digno de destacarse fue la readecuación de CORFO para que dicho organismo volviera a tener capacidad para elaborar y promover proyectos y no concentrara gran parte de su esfuerzo en el otorgamiento de créditos.

En general las modificaciones introducidas en la administración pública fueron de carácter parcial, sin que se lograra un mejoramiento significativo en su productividad, descentralización y tramitación burocrática.

C. *Aspectos socio-políticos*

Como se indicó en la reseña del diagnóstico, preocupaba en forma especial las fallas que presentaba la sociedad por la falta de participación, de representatividad y de solidaridad.

La estrategia demócratacristiana se orientó a ampliar la participación, por cuanto se tenía conciencia que en el sistema de participación restringida vigente no estaban precisamente los grupos sociales que el Gobierno deseaba promover y que deberían servir de base de sustentación a su acción política.

Consecuente con este planteamiento se amplió casi al doble el número de trabajadores sindicalizados, siendo lo más notable la organización de los campesinos, se crearon juntas de vecinos, centros de madres y, en general, se dio un fuerte impulso a las organizaciones comunitarias.

Por otra parte, las políticas sociales, entre las cuales se puede incluir la construcción de viviendas populares, las medidas aplicadas en el campo de la salud y de higiene en las poblaciones y la reforma educacional, apuntaron principalmente a atender a los grupos marginales, tratando de llegar hasta ellos con los servicios sociales de los cuales estaban excluídos.

Se puede decir que se avanzó en la legislación y en la apertura de canales que permitieran una participación más amplia de los grupos excluídos. Sin embargo, no se logró integrar a estos grupos en forma institucionalizada, proceso que requería de mayor tiempo y también de mayor decisión y audacia para romper las rutinas administrativas.

En cuanto a la representatividad no se lograron cambios muy significativos. Por una parte, dentro de la organización principal de los trabajadores, la CUT., siguió predominando el control político, por parte de los comunistas y socialistas, aun cuando había conciencia de que su representación no obedecía a la composición real del pensamiento de las bases. Hubo fallas evidentes en la organización sindical de los grupos adeptos a la Democracia Cristiana. El Partido demostró debilidad y falta de conducción y el propio Gobierno se mantuvo en una posición ambigua, que permitió a sus enemigos crear la imagen de una contradicción entre la política gubernamental y los intereses de los trabajadores. No fué posible cambiar la

tradición reivindicacionista de los trabajadores por otros valores que constituyeran una nueva plataforma de lucha.

Todo lo anterior trajo como consecuencia que no se produjera la solidaridad que la ejecución del programa requería. Por una parte, las reformas provocaron la enajenación paulatina del apoyo de los empresarios, y la poderosa influencia de la CUT apagó las expresiones de apoyo de los grupos populares que habían sido favorecidos. Esta situación se vió agravada porque trascendían a la opinión pública las divergencias de opinión dentro del Partido Demócrata Cristiano y entre éste y el Gobierno. Aún dentro del mismo Gobierno hubo opiniones y acciones contradictorias que no fueron zanjadas oportuna y drásticamente, lo que dió en muchas oportunidades la sensación de debilidad, falta de claridad y de decisión en la aplicación de las políticas.

Vale la pena destacar que en la estrategia elaborada la acción del Partido tenía una importancia preponderante. En efecto, no sólo era necesario ampliar su representación parlamentaria para permitir la aprobación legislativa de los cambios que se propusieran, sino que debía cumplir la función de adoctrinamiento y penetración en la base social para encauzarla y obtener su apoyo al proceso de cambios iniciado. Esto constituía un requisito para modificar la estructura de poder tradicional. Para ello se insistió majaderamente en la necesidad de producir una férrea cohesión ideológica dentro del Partido, para reducir así los conflictos internos y transmitir con convicción los propósitos del programa. En la medida que eso no ocurriera parecía imposible cumplir la difícil tarea de cambios estructurales del poder e incorporar a los marginados, carentes de organización e ideología, como elementos activos de apoyo.

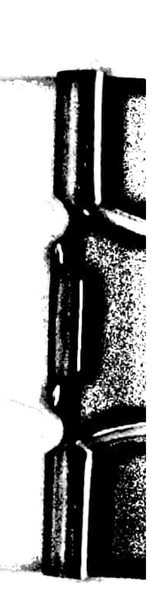
D. *Comentarios finales*

La evaluación de un proceso de cambios no puede hacerse restringiéndola al examen de las modificaciones de cada una de las variables, ocurrida en el lapso de una administración. Es necesario ubicarse en una perspectiva más larga y analizar las tendencias del proceso económico y social. En esta perspectiva se puede decir que en el período comprendido

entre los años 1965 y 1970, se produjeron cambios que obligan a una profunda revisión del diagnóstico, más aún si se considera lo que ha acontecido con posterioridad al año 1970.

La nacionalización del cobre, la reforma agraria, la ampliación de la sindicalización, especialmente en el campo, la expansión inusitada de la base electoral, la creciente presión de los distintos grupos sociales por participar en las decisiones que afectan sus intereses, la impaciencia de los marginados que, inducidos por activistas políticos o por su propia desesperación, se hacen justicia por sí mismos, la enorme influencia que adquiere el Estado en todos los ámbitos de la vida económica y social, las mayores atribuciones otorgadas al Poder Ejecutivo en la Reforma Constitucional del año 70 y la incorporación del plebiscito en dicha reforma, son algunos de los elementos que alimentaron la ebullición en que vivía el país al término de la década pasada.

Han surgido nuevas responsabilidades que exigen definiciones respecto al ámbito y formas que tomará la acción del Estado. El manejo de la principal riqueza nacional obliga a mantenerla en niveles de eficiencia productiva y tecnológica equivalente a la de los países más avanzados del mundo; su comercialización implica penetrar en la complicada red de intereses internacionales, su expansión significa montar investigaciones permanentes que permitan, con muchos años de anticipación, iniciar la preparación de proyectos específicos. O sea, se ha producido un cambio cualitativo que es novedoso y comprometedor para la sociedad chilena.



Por otra parte, ya a fines del decenio pasado los empresarios privados tenían la convicción de que se avecinaba el ocaso de un sistema, y no sabían exactamente cuales serían las modalidades del que lo iba a sustituir. Por su parte, los trabajadores, en forma consciente o inconsciente percibían que llegaba el momento en que sus relaciones con los propietarios, fueran privados o públicos, se alterarían profundamente, agudizándose las tensiones y el antagonismo.

En general el cuerpo social se había sensibilizado al cambio pero no percibía con claridad la forma que tomaría la nueva sociedad. Lo que antes parecía una ilusión o vaga esperanza se había convertido en posibilidad concreta. En

muchos grupos sociales que habían sido postergados por años, se fué creando una conciencia más clara de sus derechos, lo que ha provocado la crisis de un sistema que se manejaba en forma más o menos paternalista, al constatar quienes estaban acostumbrados a dominar casi sin contrapeso, que sus órdenes no sólo eran discutidas sino que se enfrentaban con una abierta rebeldía.

Esto se hizo presente desde la tradicional institución familiar hasta la gran fábrica.

¿Cómo puede canalizarse la avalancha de aspiraciones? ¿Cuál es la estructura de la sociedad y de sus unidades productivas que permita compatibilizar las ansias de participación con la eficiencia? ¿Cómo se concilia la necesaria autoridad con un sistema amplio de participación? ¿Cuál será el área en que el Estado ejercerá una influencia mayor? ¿En qué forma? ¿Se mantendrá la propiedad privada de los medios de producción? ¿En qué casos y bajo qué reglas del juego? ¿Cómo se logrará que Chile no quede rezagado del avance tecnológico? ¿Qué papel cumplirán las inversiones extranjeras?, etc.



He querido presentar algunas interrogantes para señalar que el tipo de cuestiones que hoy requieren de un urgente pronunciamiento, tienen un carácter diferente de las que nos planteábamos hace ocho años atrás. Esto no quiere decir que no subsistan las preocupaciones que en 1964 nos llevaron a formular la estrategia de Gobierno, pero el contexto económico, social y político ha cambiado, lo que obliga a actualizar el diagnóstico y rediseñar la estrategia.

CARACTERISTICAS Y TENDENCIAS DE LA ESTRUCTURA DE PARTIDOS EN CHILE

Raúl Atria B.

I. *INTRODUCCION*

La elección presidencial que tuvo lugar en Chile el 4 de Septiembre de 1970, tanto por las implicaciones teóricas que ella tiene en el campo del desarrollo político (1), como por las consecuencias que ha producido en el comportamiento político empíricamente observable en Chile (2), constituye un problema particularmente relevante para ser analizado desde el punto de vista de las ciencias sociales.

Desde luego, compartiendo la opinión de un autor que

---

(1) En la medida en que el resultado de la elección pudiera ser interpretado como indicador de radicalismo político, el proceso que culmina el 4 de septiembre puede ser un excelente campo de prueba para algunas hipótesis que se han elaborado en el campo del desarrollo político.

(2) Para cualquier observador del proceso político que ha vivido Chile desde el 4 de septiembre de 1970 o para cualquiera que haya participado en el proceso, lo que en buena medida significa cualquier chileno, esta observación es obvia. Sin embargo quisiéramos sugerir al lector que yendo más allá de los hechos cotidianos se sitúe en la perspectiva de la forma como los diversos partidos y movimientos políticos han adecuado o readecuado su comportamiento político en torno al problema de la institucionalidad y de la legitimidad, para descubrir elementos de profundo significado en el análisis de las consecuencias de la elección.

recientemente ha publicado algunos análisis parciales de ese hecho político (3), sostenemos que tal hecho, como cualquier hecho social, no puede ser interpretado, ni mucho menos explicado como producto del azar. Las interpretaciones y explicaciones que las ciencias sociales sean capaces de ofrecer podrán variar en un rango muy amplio, desde los análisis coincidentes hasta los contradictorios, pero todas ellas participarán del supuesto fundamental de que lo social no ocurre por azar. Variará el grado de determinación que se les atribuya a los hechos sociales y el nivel de generalidad en que se sitúe este grado de determinación. El triunfo electoral de Salvador Allende no puede ser entendido, en consecuencia, como producto de un golpe de suerte de la Unidad Popular, por más que lo exiguo de su mayoría relativa pueda inducir a algunos a pensar así.

Por otra parte, tampoco parece adecuado comenzar el análisis de un hecho social, mucho menos todavía cuando se trata de un hecho político de tal magnitud, situándose en la perspectiva de que él ha resultado ser la consecuencia calculable y calculada, el resultado "profético", de la definición de la situación que elabora un grupo dado. Por ese camino se cae en la falacia de lo que Merton denomina "la profecía que se cumple a sí misma" (4). Tal tipo de explicación "perpetúa el reinado del error, pues el profeta citará el curso real de los acontecimientos como prueba de que tenía razón desde el principio" (5). Ejemplo de este tipo de explicación aplicada al hecho que nos ocupa, es a nuestro juicio, la tesis sostenida por la Comisión Política del Partido Comunista, en el sentido de que el resultado de la elección es en gran medida el fruto de haber "impedido" la alianza que ya en 1964 se había dado entre la Democracia Cristiana y la Derecha (6). Desde el punto

---

(3) Véase Joan E. Garcés, 1970. **La Pugna Política por la Presidencia en Chile**, Introducción; Ed. Universitaria. Santiago, 1971.

(4) Según Robert K. Merton "la profecía que se cumple a sí misma es, en el origen, una definición falsa de la situación que suscita una conducta nueva, la cual convierte en verdadero el concepto originalmente falso". R. K. Merton, **Teoría y Estructura Sociales**, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1964, pág. 421.

(5) Robert K. Merton., ibid.

(6) "El Siglo", diversos editoriales y artículos de análisis político.

de vista de un análisis científico, precisamente lo que habría que explicar es lo que la tesis anteriormente señalada da como causa, no explicada, del fenómeno. El que no se haya repetido en 1970 la situación de 1964 es precisamente uno de los aspectos claves de la interpretación, y por cierto hay buenas razones para suponer que esta circunstancia se debió a factores bastante más profundos y más macrosociales que la supuesta acción de un grupo que, retrospectivamente, se adjudica los resultados de una determinada situación histórica, dentro de la lógica de la profecía autocumplida que señala Merton.

No hay que olvidar que en los momentos iniciales de la campaña presidencial, tanto para la Unidad Popular recién organizada como para el Partido Demócrata Cristiano, la apreciación política de la situación coincidía en la posibilidad cierta del triunfo de la Derecha que había levantado con efectividad la candidatura de Jorge Alessandri.



El cientista político Joan E. Garcés, en un ensayo en que analiza algunos rasgos del sistema político chileno entre 1963 y 1971 señala que la "tripolarización" del sistema fué la condición política que hizo posible el triunfo de la Unidad Popular. A nuestro juicio tal interpretación de la elección de 1970 es insuficiente, pues hay que llevarla un paso más atrás en el análisis. Así, lo que corresponde investigar son las características propias del sistema que hicieron posible esa "tripolarización" y el grado de diferenciación de las agrupaciones políticas que fueron los actores sociales del proceso. Señalar la tripolarización como el factor explicativo del triunfo de Salvador Allende, no explica nada, pues precisamente lo que habría que analizar es el por qué de aquella tripolarización tomada como dato (7).

A modo de orientación general para el análisis que sigue, sostenemos que la tríada política que se dio en 1970 en el sistema político chileno procede interpretarla y eventualmente explicarla en dos niveles que se interrelacionan estrechamente. El *primer nivel* corresponde a las propiedades estructurales del sistema que es posible discernir a través del análisis de la evolución de las agrupaciones o formaciones políticas que pue-

---

(7) Véase Joan E. Garcés, op. cit., capítulo II: "El equilibrio de fuerzas sociales y los partidos políticos. De 1963 a 1971".

de ser observada en las tendencias electorales generales. El *segundo nivel* corresponde al desarrollo de las diferencias programáticas de las agrupaciones políticas que fueron, y son, los actores sociales protagónicos del proceso que culmina electoralmente el 4 de Septiembre de 1970 y constitucionalmente el 4 de Noviembre de ese mismo año. Este segundo nivel no será abordado en esta oportunidad; así, el trabajo que se desarrolla a continuación sólo pretende aportar elementos teóricos y empíricos para la comprensión de ciertas características estructurales y tendencias del sistema de partidos en Chile y el papel que este sistema juega en el fenómeno político chileno.

II. *ANALISIS DE LA ESTRUCTURA POLITICA*

A. *Estructura y acción política*

Nuestra orientación general frente a la relación entre acción y estructura es que los hechos sociales no están *determinados* por la estructura social. Los procesos sociales tienen una probabilidad de ocurrir (8), lo cual es ciertamente distinto a que estén determinados. Valga lo anterior particularmente para la relación entre acción y estructura política donde es frecuente observar que, aun en presencia de una estructura social que presenta condiciones desfavorables, es posible que históricamente se den regímenes políticos que teóricamente serían incompatibles con tales condiciones. Parece ser que existiera un cierto grado de "autonomía" de la política que simplemente se pierde cuando el análisis se asienta sobre supuestos deterministas. Por el contrario, si el supuesto teórico básico que orienta el análisis es que ciertas condiciones de la estructura social posibilitan una variedad de acciones que tienen probabilidades diferenciales de ocurrir, el análisis necesariamente

(8) La aproximación al hecho social en términos de causalidad probabilística que en las ciencias sociales se asocia con el nombre de Max Weber (1864-1920) nos parece ser la perspectiva más adecuada para la comprensión de la relación entre estructura social y acción.

tendrá que dar cabida al elemento de la autonomía relativa de la acción.

Así pues, inscrito en esta perspectiva general, el análisis empírico que intentamos realizar acerca de la estructura política en las últimas décadas, no busca encontrar *determinantes* de la acción política sino *características que condicionan*, y que por lo mismo hacen probables, las acciones políticas que se desarrollan en esa estructura.

El foco metodológicamente más acertado para la comprensión (9) de esta compleja relación entre estructura política y acción nos parece que es el *análisis empírico de las bases sociales* del fenómeno político, aspecto que ha concitado una de las preocupaciones predominantes de la ciencia política contemporánea, particularmente en los estudios comparativos (10). La conducción de un análisis de esta naturaleza no es por cierto fácil, si se tiene en consideración el monto del esfuerzo de recolección de material empírico tanto cualitativo como cuantitativo. Otra dificultad reside en el tratamiento de una de las variables más típicas del análisis político, cual es el comportamiento electoral, desde el punto de vista de la validez de las inferencias que pueden extraerse de esta variable y que digan relación con las condiciones de ese comportamiento, como señala acertadamente Mattei Dogan (11).

Las dificultades señaladas no deben obstar, sin embargo, a la realización de estudios e investigaciones que permitan

---

(9) El término "comprensión" está tomado en el sentido que Max Weber le atribuye al definir la sociología, cuyo objeto es la "comprensión" (verstehen) significativa de la acción social.

Véase Max Weber, **Economía y Sociedad**, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1964, Tomo I. Parte I. También "Essai sur quelques categories de la sociologie compréhensive", en Max Weber, **Essais sur la Théorie de la Science**, Plon, París, 1965.

(10) Para profundizar en algunas de las contribuciones empíricas importantes que se han hecho en esta dirección, nos parece útil mencionar la obra reciente de Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (eds) **Party Systems and Voter Alignments**, The Free Press, 1967. En particular los artículos de Juan Linz y de Mattei Dogan. Igualmente la obra de Barrington Moore Jr. **Social Origins of Dictatorship and Democracy**, Beacon Press, 1967.

(11) Véase Mattei Dogan, "Political Cleavage and Social Stratification in France and Italy" en Lipset y Rokkan, op. cit., pág. 130.

llegar a un conocimiento empíricamente fundado de las bases sociales de las agrupaciones políticas en países como el nuestro.

La literatura de ciencias sociales relativa al análisis de este aspecto fundamental, en Chile, es escasa y, en la mayoría de los casos, superficial o meramente exploratoria (12). Así pues, en gran medida, el análisis de las bases sociales de los partidos chilenos tiende a desarrollarse mediante la utilización más o menos sofisticada, de estereotipos que son reforzados por las propias percepciones mutuas de los actores políticos. Así por ejemplo, gran parte de la literatura se desenvuelve al nivel de los estereotipos del Partido Radical como "partido de clase media", el Partido Nacional como el "partido de la burguesía", el Partido Socialista como el "partido de la clase trabajadora", etc., sin intentar la necesaria contrastación empírica de tales estereotipos que debe buscarse en el complejo análisis de las bases sociales de tales agrupaciones.

Creemos que mientras no se emprenda por parte de los que practican la ciencia social, el análisis de lo que Dogan llama la "infraestructura social" de los partidos y movimientos políticos, muchas de las apreciaciones y aportes que la ciencia política o la sociología política hagan al análisis de los procesos políticos, seguirán siendo inadecuados. Es nuestro propósito, sin embargo, intentar aproximarnos razonablemente al problema del análisis de la estructura política chilena a través de las tendencias electorales generales.

B. *Análisis de las tendencias electorales: las formaciones políticas dinámicas.*

El desarrollo de las tendencias electorales durante los últimos 40 años en Chile, se puede observar en el gráfico I que ha sido construído tomando en cuenta el peso relativo que han tenido los partidos políticos chilenos en las elecciones ordinarias de parlamentarios desde 1925 hasta 1969. Se ha medido este peso relativo en términos del porcentaje de votación total que cada partido ha obtenido en dichas elecciones, según las

(12) Un estudio que en cierta medida puede considerarse como excepción a esta característica es el de Germán Urzúa, Los Partidos Políticos Chilenos, Santiago, Editorial Andrés Bello.

cifras proporcionadas por la Dirección del Registro Electoral y publicadas por la Oficina de Informaciones del Senado.

El estudio de las tendencias que se manifiestan en las series cronológicas por partido arroja, a nuestro juicio, un conjunto de elementos particularmente significativos para entender, por una parte, los rasgos estructurales más distintivos del sistema de partidos y para inferir, por otra parte, las características del proceso político global que ese sistema expresa al nivel del comportamiento político organizado.

Para facilitar el análisis de las tendencias hemos indicado para cada uno de los años electorales, un área que establece un corte transversal en las series. Estas áreas han sido determinadas tomando en cuenta un "campo de peso político relativo", cuyos rangos sirven para señalar en forma aproximada dos aspectos importantes: a) una zona de *gravitación política* para el conjunto de fuerzas políticas en cada momento electoral, y b) el grado de *polarización* que se da dentro del área de gravitación política, tomando en cuenta dos variables que nos parecen indispensables como dimensiones cuantitativas de polarización. La primera es el número de partidos o agrupaciones políticas que pueden considerarse dentro del área de gravitación o influencia y la segunda, el grado de dispersión de los porcentajes de votación entre los cuales se extiende el área de influencia.

Es necesario advertir, además, que para la configuración de las curvas que indican las tendencias electorales por partido, nos hemos visto en la necesidad de considerar a cada partido incluyendo en ellos a aquellas agrupaciones políticas menores, respecto de las cuales puede suponerse razonablemente, que representan una misma o muy parecida corriente de opinión, aun cuando hubieren participado con denominaciones diferentes y listas separadas en las distintas contiendas electorales. En 1925, por ejemplo, el área de influencia puede considerarse delimitada por las votaciones que obtienen los partidos liberal, radical y conservador, cuyos porcentajes fueron respectivamente 32,4%, 21,4% y 19,8%. Esto significa que desde el punto de vista de la "polarización" que se produce en el interior del área, el corte transversal respectivo del gráfico indica una situación de "tripolarización" en la que la



GRAFICO I

Tendencias electorales por partidos, en Chile. Elecciones parlamentarias, 1925-1969.

porcentaje de votación

40%
30%
20%
10%

P. LIBERAL.
P. RADICAL.
P. CONSERVADOR.
P. SOCIALISTA.
P. COMUNISTA.
P. DEMOCRATA CRISTIANO
P. A. LABORISTA
P. DEMOCRATA. CRISTIANO.
X P. NACIONAL.
P. COMUNISTA.
P. RADICAL
P. SOCIALISTA.
P. LIBERAL.
P. CONSERVADOR.

1925 1932 1937 1941 1945 1949 1955 1957 1961 1965 1969 años electorales

dispersión de la votación sitúa en forma relativamente equiparada al Partido Conservador y al Partido Radical, mientras el Partido Liberal aparece claramente distanciado, bordeando el tercio del electorado sufragante. Por contraste, la situación que se puede observar para el año 1937 muestra que si bien el área de influencia puede considerarse todavía enmarcada por las mismas organizaciones políticas que en 1925, el grado de dispersión interna se ha reducido hasta el punto de situar a los tres partidos señalados, en niveles de votación muy similares.

Conscientes de que el procedimiento de análisis de las áreas de influencia puede adolecer de cierta crudeza, pero ponderando al mismo tiempo el valor exploratorio que él puede tener para el estudio de las tendencias generales en los plazos más largos del período que cubre el gráfico, creemos que puede señalarse un conjunto de observaciones pertinentes para iniciar el análisis y que pueden ser tomados en cuenta como una batería tentativa de rasgos típicos de la estructura y del proceso político que el Chile de hoy hereda de su evolución política reciente. Siendo precisamente la búsqueda de una interpretación de esa evolución el elemento ordenador del análisis que este trabajo pretende desarrollar, nos parece que es posible indicar algunas de las características de las áreas de influencia que sirven para interpretar el conjunto de fuerzas políticas que no está dentro de ella en un punto histórico determinado, pero que se incorpora a ella en otro punto histórico.

En primer lugar, las áreas de influencia tienden a desplazarse a lo largo del tiempo en una franja de la variable "porcentaje de votación" que queda delimitada en su parte inferior por cifras que bordean el 10%, (con excepción del área que se configura en 1965), y en su parte superior por cifras que, por lo general, oscilan entre 16 y 20%. El gráfico II resume el desplazamiento cronológico de esta franja que representa los márgenes de "significación" del peso que los partidos han tenido en la evolución de la estructura política.

Hay una excepción importante que debe ser señalada en particular, cual es el desplazamiento muy rápido del porcentaje de la Democracia Cristiana hasta el 42% en las eleccio-



GRAFICO II

Evolución de las formaciones políticas dinámicas en Chile (fases de despegue)

nes de 1965. No hemos querido delimitar el área de influencia para este año, con ese porcentaje como límite superior, porque nos parece más razonable atenernos a límites más bajos por consideraciones de "ajuste" de las tendencias más largas que se han tenido en cuenta para la confección del gráfico II.

En segundo lugar es importante señalar lo que quizá aparezca como la característica más interesante que se detecta en el gráfico resumido. Se trata de la aparición de agrupaciones o "formaciones" políticas que "despegan", por así decirlo, desde niveles bastante bajos de cuotas electorales hasta penetrar en el área de influencia en un lapso de tiempo bastante corto. Es el caso del Partido Socialista, entre 1932 y 1941; Comunista entre 1937 y 1941; Agrario Laborista, entre 1945 y 1953 y la Democracia Cristiana (Falange Nacional), entre 1953 y 1961.

Tales casos han sido indicados en el Gráfico II en la forma de vectores, individualizados con el nombre de la agrupación que representan. Hay dos notas que caracterizan la aparición de estas agrupaciones desde su despegue hasta su consolidación en el área de influencia que queda delimitada a través del tiempo por la franja que ya hemos descrito anteriormente:

a) Por una parte tales agrupaciones aparecen con una *periodicidad* muy marcada. En la década de los años 30 es el Partido Socialista (y en menor grado el Partido Comunista) quien representa estas tendencias de incorporación de sectores del electorado al área de influencia política. El Partido Agrario Laborista se desarrolla en la década de los años 40 (culminando en 1953) y el Partido Demócrata Cristiano lo hacen en la década de los años 50-60.

b) Puede observarse además la *similitud del desarrollo* que experimentan estas formaciones políticas en el ritmo de su crecimiento en la etapa de despegue, hecho que queda muy claramente indicado por las inclinaciones casi idénticas de los segmentos de las curvas que corresponden a cada partido desde su despegue hasta la consolidación de su penetración en el área de influencia política. Particularmente notable es la similitud de las incli-

naciones de las curvas del P. A. L. y de la Falange Nacional (P. D. C.) También es similar el tiempo que toman para desarrollarse, que es exactamente de dos períodos parlamentarios (8 años para el P. A. L. y el P. D. C. y 9 años para el PS), excepto el caso del Partido Comunista.

c) Otra característica que conviene anotar y que creemos tiene una gran importancia en el desarrollo que posteriormente experimentan estas formaciones políticas, es el hecho de que, en los tres casos, la etapa de despegue político (indicada por los vectores ascendentes en el gráfico II) culmina no sólo con la penetración de la formación política en el área de influencia, sino que además *conduce directamente a la conquista del poder ejecutivo.* En efecto, el despegue que el Partido Socialista inicia en 1932 conduce al acceso de este partido al Gobierno con el Frente Popular en 1938; el despegue que el Partido Agrario Laborista inicia en 1945 lleva a esta agrupación política al Gobierno en 1952 con Carlos Ibáñez; por último, el despegue del Partido Demócrata Cristiano a partir de 1953 lleva al Gobierno democratacristiano encabezado por Eduardo Frei en 1964.

Las dos últimas características que hemos anotado, pero en particular la que se refiere al acceso electoral al gobierno, indican, a nuestro juicio, un grado de dinamismo considerable para estas formaciones políticas partidistas. Aún más, nos parece que puede sostenerse que en el período comprendido entre 1932 y 1961, el cuadro general que presenta la evolución de la estructura política chilena, indicada por el desarrollo de estas *formaciones políticas dinámicas,* se puede caracterizar por este despegue e incorporación que periódicamente experimenta la estructura política.

Es importante tener presente, para el período señalado, la tendencia general que se observa en cuanto al grado de movilización política del sistema, que puede indicarse por la proporción del cuerpo electoral medida como porcentaje de inscritos respecto del total de la población del país. El examen

del comportamiento de este indicador arroja conclusiones importantes respecto del carácter de estas formaciones políticas dinámicas.

C. *Análisis de las tendencias electorales: formaciones políticas dinámicas y movilización política.*

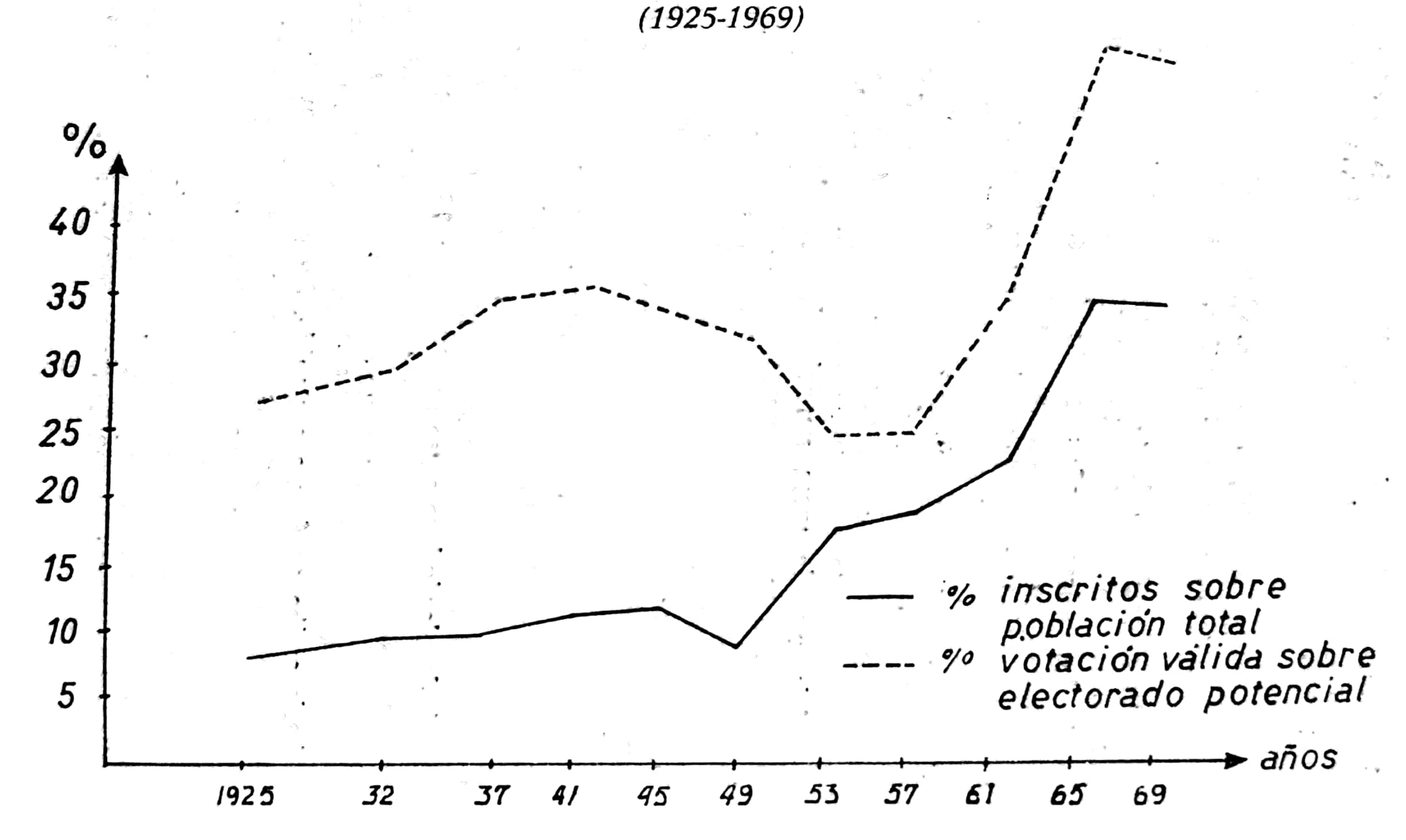
En el gráfico III, que presenta las tendencias de algunos indicadores de movilización política, construídas sobre la base de los mismos años electorales que hemos considerado en nuestro análisis anterior, puede observarse el comportamiento del indicador global de movilización que acabamos de mencionar en el párrafo precedente. Debe tenerse presente que, en esta oportunidad, nos referimos a la movilización política sólo en su aspecto de participación electoral. En realidad el fenómeno de la movilización no puede considerarse agotado por este aspecto pues es de naturaleza bastante más compleja que la mera participación en elecciones. Con esta restricción debe, pues, tenerse en cuenta que no es nuestra intención inferir conclusiones relativas a todas las dimensiones del fenómeno de la movilización política partiendo de un indicador que sólo nos acerca a un aspecto parcial, aunque importante, de ese fenómeno, como es la participación electoral.

Para el período que hemos anotado más arriba vale decir entre 1932 y 1961, se puede observar que el indicador "porcentaje de inscritos" evoluciona en dos fases muy marcadas. Hasta 1949 dicho porcentaje se mantiene prácticamente horizontal, desplazándose entre un 9% y un 12% como puntos bajo y alto respectivamente. En términos relativos diremos que este período representa un grado de movilización política baja y estable. A partir de 1949 el indicador se desplaza rápidamente hacia arriba en forma sostenida, hasta alcanzar en 1965 un 34%. Diremos pues, con las restricciones señaladas en el párrafo anterior, que esta fase representa un grado de "movilización política" creciente.

Con las observaciones anteriores puede verse muy claramente que la fase de despegue del Partido Socialista se desarrolla íntegramente en un sistema cuya movilización política

GRAFICO III

Comportamiento de algunos indicadores generales de movilización política en Chile. (1925-1969)



es *baja y estable.* La fase respectiva del Partido Agrario Laborista, desde el despegue hasta la consolidación en el área de influencia, alcanza a culminar en un momento de movilización *creciente,* pero se inicia cuando aquélla *todavía se mantiene en un nivel bajo y estable.* De las tres formaciones políticas dinámicas es sólo la Democracia Cristiana la que desarrolla *íntegramente* su fase de despegue en un momento de movilización política *creciente.* Este alcance, que solamente puede hacerse cuando se introduce un indicador global de movilización política, como es la variable indicada, permite diferenciar el comportamiento de estas formaciones políticas dinámicas, que hasta ahora se caracterizaban por su similitud, pero que parecen corresponder a tipos distintos cuando se las examina en el contexto de movilización en que se producen. El cuadro Nº 1 proporciona la información necesaria para apreciar las variaciones de ese contexto.

El hecho de tomar en cuenta el contexto de la movilización política, permite además intentar algunas inferencias acerca de los *efectos* que estas formaciones tienen sobre el resto de las agrupaciones políticas y aporta elementos valiosos para el desarrollo posterior del análisis. Nos parece que los efectos de las formaciones políticas dinámicas pueden hacerse inteligibles en tres planos distintos:

1.— el efecto que parecen producir en la acción política del resto de las agrupaciones partidistas, particularmente aquellas situadas en el área de influencia política;

2.— el efecto que tienden a producir en el grado de polarización de la estructura política, y

3.— el efecto que tales formaciones pueden tener sobre las formas que toma la institucionalización del sistema político.

En cuanto al efecto que estas formaciones dinámicas tienen sobre el resto de las agrupaciones políticas, puede observarse que todas ellas producen un desequilibrio que puede notarse en una reordenación y reajuste de las fuerzas políticas en la zona de influencia. Así, podemos generalizar diciendo que cada vez que aparece en la evolución de la estructura po-

CUADRO Nº 1

Electorado inscrito y proporción de inscritos sobre electorado potencial

(Elecciones parlamentarias y presidenciales) (1932 - 1970)

Años electorales		Inscritos (*)	% Inscritos electorado potencial (**)
Elecciones parlamentarias	Elecciones presidenciales		
	1932	429.772	38,7
1937		475.354	39,6
	1938	503.871	41,3
1941		575.625	45,1
	1942	581.486	44,7
1945		641.495	46,9
	1946	631.527	45,3
1949		591.994	36,7
	1952	1.105.029	33,8
1953		1.100.027	33,4
1957		1.284.159	35,9
	1958	1.497.902	40,6
1961		1.858.980	47,9
	1964	2.915.121	69,8
1965		2.920.615	69,4
1969		3.244.892	69,4
•	1970	3.539.747	73,1

(*) Dirección del Registro Electoral.

(**) Atilio Borón, "Political Mobilization and Political Crisis in Chile", ELACP, FLACSO, Estudio Nº 17 (mimeo), cuadros 1 y 2.

lítica chilena una formación del corte indicado, se produce un desequilibrio del sistema de partidos. Lo que varía es el grado en que tal desequilibrio se produce y la forma posterior que toma la formación política dinámica (consolidación, crecimiento prolongado o disgregación).

El Partido Socialista, caso de despegue con movilización baja y estable; el Partido Agrario Laborista, caso de despegue con una combinación de movilización baja-estable y creciente; y el Partido Demócrata Cristiano, caso de despegue con movilización relativamente alta-creciente, producen grados distintos de desequilibrio en el resto del sistema de partidos, que en principio y a modo de hipótesis, asociamos al contexto de movilización política que la estructura experimenta. Mientras mayor y más rápido es el ritmo de crecimiento de la movilización política general de la estructura política, mayor es el grado de desequilibrio que producen las formaciones políticas dinámicas en el curso de su acceso al área de influencia del sistema político (13).

Sobre la base de esta hipótesis es posible entender el fenómeno demócratacristiano a partir de 1964. Es también posible entender con ella las razones estructurales que condujeron a la tríada política en las elecciones presidenciales de 1970. Sin embargo, antes de entrar al análisis de la aplicación de esta hipótesis al papel que cumple la Democracia Cristiana a partir de 1964, es conveniente desarrollar un aspecto importante de esta hipótesis. Decíamos más arriba que las formaciones dinámicas producen un efecto desequilibrador en el resto del sistema de partidos graduando ese efecto de acuerdo a las características de la movilización política que se da en la estructura.

---

(13) Si la estructura queda definida por las relaciones que existen entre un conjunto de elementos, la movilización en una estructura política se entendería como el crecimiento de esas relaciones (que, en el caso del indicador que hemos utilizado, se debe al aumento del número de elementos activos de la estructura). Si la estructura se define por las relaciones, el sistema identificaría un tipo de estructura: aquella en que junto a la red de relaciones se dan principios y operaciones de autoregulación. Supuesto necesario de una estructura sistémica es que un cambio en alguna de sus partes afecta necesariamente (aunque en grado diferente) a todas y cada una de las partes restantes.

Junto a este efecto se produce, a nuestro entender, un segundo efecto que tiene una gran importancia para la evolución del desarrollo político. Este es un *efecto de despolarización*, en el sentido de que las formaciones dinámicas impiden que las brechas que separan a las diversas agrupaciones partidarias cristalicen en una escisión fundamental de la estructura que afecte la viabilidad del sistema político (14).

En los términos en que se ha planteado hasta aquí el análisis, la polarización significa una tendencia a la disminución de la variedad de las múltiples brechas que separan a los actores políticos en posiciones diferentes, muchas veces contrapuestas. La tendencia se hace posible cuando una de esas brechas empieza a constituirse en un "aglutinador" de las demás y cuando ella alcanza un desarrollo crítico para la estructura. Este punto crítico se alcanza cuando la probabilidad de anticipar las posiciones que los actores tomen y las alianzas y oposiciones que de esas posiciones deriven, llega a un grado tal que agota la indeterminación del sistema político. Lo que ocurre en este punto crítico es que la red original de relaciones de la estructura política se escinde en dos y el sistema que correspondía a la estructura original deja de ser viable, por incapacidad de regular las relaciones de los polos de actores políticos, al nivel original de integración.



Si entendemos el mecanismo de representación electoral como un posible mecanismo de regulación que se da en ciertos sistemas políticos, puede entonces pensarse que, en estos casos, la desintegración del mecanismo electoral con alta movilización política, sería precisamente una instancia en que la desaparición de un elemento de regulación sistemática indicaría una escisión fundamental de la estructura (15).

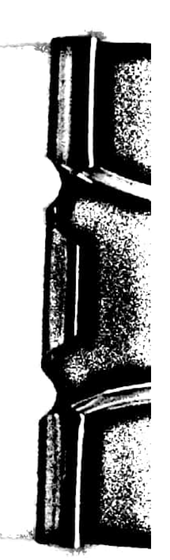
---

(14) Análogamente, esta proposición se fundamenta en que, escindido un conjunto de relaciones en grado tal que se llegara a tener dos "sub conjuntos" de relaciones, no sería factible pensar en una regulación sistémica de la estructura originaria.

(15) De no darse esta circunstancia, es decir, de no existir un alto grado de participación electoral (que sería en este caso un indicador adecuado de movilización política), el mecanismo electoral pasa a ser solamente una formalidad desprovista de sentido pues significaría que la real regulación del sistema se está dando en otros niveles y a través de otros mecanismos. La desin-

En este punto crítico la tendencia a la polarización da origen a dos sistemas políticos contrapuestos. En otras palabras, producida la escisión fundamental de la estructura, el sistema entra en una fase de colapso por pérdida de capacidad reguladora al nivel de integración previa a la escisión.

De lo anterior se desprende que el grado de movilización política es una variable muy importante para el desarrollo de un proceso de polarización. En efecto, pensamos que *sin un alto grado de movilización el proceso de polarización no puede siquiera aproximarse a la situación que hemos definido como crítica para el sistema,* pues en la medida en que subsiste un grado bajo de movilización, es decir, cuando el nivel de activación de cada una de las unidades del sistema es bajo, seguirá dándose un grado de indeterminación apreciable en el sistema político. En la medida en que la polarización requiere pérdida de indeterminación (hasta su agotamiento si aquélla alcanza el punto crítico), fácilmente puede observarse la importancia que tiene la movilización política en este sentido.



La tendencia a la polarización es observable en primera instancia dentro de lo que hemos llamado las "áreas de influencia", atendiendo al número de agrupaciones políticas que comparten esa área de la arena política y a la extensión de su rango de variabilidad. Tendremos así, empíricamente, una situación de máxima polarización cuando el área de influencia se expresa como un punto (rango de variabilidad igual a 0) que corresponde al 50% de las preferencias electorales y comprende solamente dos agrupaciones políticas.

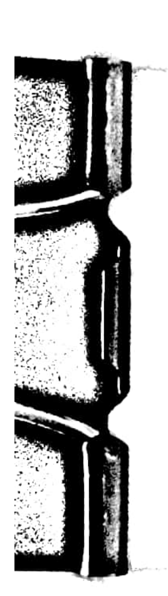
Contra esa operacionalización de lo que puede entenderse como polarización, podemos notar que, en el período que comprenden nuestras series cronológicas, *el sistema político chileno no presenta, en la evolución de sus partidos y formaciones políticas, situación alguna que pueda pensarse como cercana al punto crítico de polarización.* Es esta característica la que permite

---

tegración de un mecanismo electoral no debe entenderse que siempre indique una situación de polarización crítica. Ello depende de lo que ocurre con la variable movilización política, cuya importancia ya hemos señalado.

proponer, con fundamentos empíricos, la hipótesis de que la estructura política del país es flexible. Aún más, este rasgo que se observa en las tendencias electorales parlamentarias, permite situar en una perspectiva adecuada las situaciones de "polarización" que se han dado en algunas elecciones presidenciales que el sistema ha sorteado. Tal situación se produjo por ejemplo, en las elecciones de 1938 y en las elecciones de 1964. Pensamos que, en ambas ocasiones, la polarización que se da en torno a las candidaturas presidenciales es más aparente que real, en la medida en que las agrupaciones políticas partidarias logran mantener la variedad de brechas políticas sin que se llegue siquiera a situaciones de proximidad al punto de polarización crítica.

Nos parece, pues, que el sistema chileno, presenta características que hacen plausible sostener que en él se dan dos niveles de polarización política. Uno real, que corresponde a la polarización de la estructura de partidos, donde hemos visto que, por norma, la tendencia a la polarización se detiene en niveles bajos, según puede comprobarse con lo que ocurre en el área de influencia del sistema. El otro es un nivel de polarización "aparente", o si se quiere, de tipo más coyuntural, relacionado con las candidaturas presidenciales. En éstas es posible constatar situaciones cercanas a puntos de polarización crítica, pero que son "controladas" y reducidas por la forma más permanente que asume el proceso de polarización que realmente protagonizan las agrupaciones políticas partidistas.



Teniendo en cuenta las precisiones teóricas y las generalizaciones empíricas que más arriba se han formulado, examinaremos con cierto detenimiento la hipótesis del efecto despolarizador que las formaciones políticas dinámicas parecen tener en el desarrollo de la estructura política del país. Hemos visto que estas formaciones (PS, PAL, PDC), periódicamente despegan hacia las áreas de influencia del sistema, con efectos variables en el resto de los partidos según sea el contexto de movilización política en que se dan. Los efectos "despolarizadores" de estas formaciones políticas pueden entenderse con mayor rigor a la luz de algunos conceptos que pueden ayudar en el análisis. En este sentido, nos parece que la conceptualización

de Giovanni Sartori acerca del "pluralismo centrífugo" aporta un conjunto de elementos que conviene tener presente (16).

Puede señalarse en primer lugar que el efecto polarizador de estas formaciones políticas sobre la estructura de partidos en Chile, depende del hecho de que estas agrupaciones aumentan el número, y por ende la variedad, de las fuerzas políticas que comparten las posiciones del área de influencia.

Tomando en cuenta que a un mayor número de partidos o agrupaciones políticas que comparten dichas posiciones en el sistema, mayor es el grado de indeterminación del sistema, podemos afirmar que el grado de polarización, entendida ésta como la configuración de una escisión estructural, es en consecuencia, menor. El aumento de la variedad política en el área de influencia, llevaría a la situación que Sartori tipifica como "multipolar". Sin embargo, la tendencia "centrífuga" que este autor atribuye a la multipolaridad creemos que no se presenta realmente en la estructura política chilena por la aparición periódica de estas formaciones políticas dinámicas.

Nos parece claro, por otra parte, que la canalización de fuerzas sociales que estas formaciones desarrollan, ha sido notablemente rápida en la evolución de la estructura política del país, rapidez que se da con independencia del grado de movilización, pues, como se ha visto en el transcurso del análisis, las tres formaciones políticas dinámicas que se generan en la historia política moderna de Chile, no toman más de dos períodos parlamentarios para despegar desde cuotas exiguas de

---

(16) El término pluralismo centrífugo está tomado del artículo de Giovanni Sartori "European Political Parties: The case of polarized pluralism", en Joseph La Palombara y Myron Weiner, (eds) **Political Parties and Political Development**, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1966, pp. 137-176. Según Sartori, "los sistemas bipolares tienden a converger hacia el centro y son, por tanto centrífugos: tienen un polo central pero carecen de centralidad, no tienen tendencia centrípeta. Si además de carecer de centralidad la política revela una tendencia centrífuga —i.e un proceso de radicalización creciente—, entonces podemos sostener que la polarización prevalece por sobre la despolarización. Cuando la tendencia de un sistema político es centrípeta tenemos el caso de la política moderada, mientras que, la política no moderada o extremista refleja la prevalencia de tendencias centrífugas" (página 139).

peso político hasta penetrar en la zona de influencia; accediendo al Gobierno por añadidura.

En las categorías de Sartori, la presencia de estas formaciones dinámicas tipificarían para el caso chileno una situación de pluralismo con un grado de multipolaridad que no alcanza a ser centrífugo, o bien, que no llega al punto crítico de polarización por razones de flexibilidad estructural. Según las palabras de Sartori: "*bipolar y multipolar* indican cuántos son los puntos pivotales del sistema; *polaridad* y *polarizado* se usan como indicadores de distancia; *polarización* y *despolarización* se definen dinámicamente para significar un proceso centrífugo hacia la disrupción del consenso básico y, viceversa, un proceso centrípeto hacia la reunificación del consenso básico. De acuerdo a la terminología anterior" —prosigue Sartori—, "el pluralismo simple (i, e. el sistema bipartidista inglés) es bipolar y no polarizado; el pluralismo moderado (i. e. los sistemas que operan sobre la base de 3 ó 4 partidos) es bipolar y centrípeto; mientras que el pluralismo extremo es multipolar, polarizado y probablemente centrífugo" (17).

El acceso periférico y limitado al Gobierno explica una característica importante del pluralismo extremo, según lo entiende Sartori, cual es la extensión y el crecimiento de la oposición irresponsable. "En un sistema con pluralismo extremo, dado que el cambio de los posibles aliados del partido mayoritario de centro se impone principalmente por combinaciones aritméticas, y dado que estos socios no tendrán el liderazgo o la responsabilidad principal de la coalición gobernante, el sistema no produce incentivos para la oposición responsable. Una oposición es obligada a ser responsable si sabe que puede ser llamada a ejecutar lo que ha prometido, es decir, a responder" (18).

Fundamentalmente creemos que en Chile la acción de las formaciones políticas dinámicas, ha sido un factor preponderante para la creación de las condiciones que Sartori señala como conducentes a la oposición responsable. Tales formaciones han actuado precisamente incorporando a la arena política institucionalizada, fuerzas políticas que, de no mediar aquéllas,

---

(17) Giovanni Sartori, op. cit., pág. 139.
(18) Giovanni Sartori, op. cit., pág. 157.

se habrían mantenido fuera de los marcos institucionalizados. De los tres casos, nos parece que la Democracia Cristiana representa una formación dinámica que contribuye en mayor grado que las otras dos, a la flexibilidad de la estructura política, *porque ella se produce en un contexto de creciente movilización política.* El segundo "envión", por así decirlo, que experimenta el PDC entre los años 1961 y 1965, aún tomando en cuenta la captación de votación que "deserta" del Partido Nacional, representa una característica única en los tres casos de formaciones dinámicas. Esto significa que la capacidad movilizadora del PDC se extiende considerablemente más allá del primer despegue, que se produce entre 1953 y 1961. Esta observación se puede ratificar proyectando la tendencia de crecimiento del PDC directamente desde el nivel de votación obtenido en 1961 hasta el nivel alcanzado en 1969 según puede verse en la información que proporciona el gráfico I (19).

La observación anterior puede contrastarse con lo que ocurre en el caso del Partido Agrario Laborista, que como se ha visto, inicia su fase de despegue en un contexto de baja movilización (en 1945) y la termina en un contexto de movilización creciente (en 1953). En realidad, el PAL termina fragmentado y fragmentando la estructura de partidos, hasta desaparecer como formación política viable, porque no alcanza a adecuarse a la creciente movilización política que en un comienzo parece canalizar. Esta movilización produce aparentemente el efecto de desbordar la fórmula populista que el propio PAL ensayó una vez obtenido el Gobierno. Respecto del Agrario Laborismo, habría que advertir que es probable que parte importante de su cuota electoral se haya desplazado hacia la Falange Nacional, que es la formación dinámica que sigue a la desaparición del PAL. Para apreciar los efectos y las magnitudes de este u otros emplazamientos posibles se requieren estudios empíricos de cuya existencia no estamos enterados. Vale la pena, sin embargo, tomar nota de estos posibles desplazamientos para explicar el despegue último del PDC.

---

(19) Esta proyección permite excluir el crecimiento "desmesurado" que experimenta el P.D.C. en las elecciones parlamentarias de 1965 y "ajusta" la tendencia a una curva de crecimiento bastante más cercana a la realidad de la votación propiamente demócratacristiana, como se hizo notar en páginas anteriores.

Para terminar con este examen de los efectos políticos de las formaciones dinámicas recurrentes en la estructura política chilena, habría que tomar en cuenta otra dimensión importante en la cual pueden insertarse los efectos "despolarizadores" de estas formaciones. Tal dimensión se refiere al proceso de "institucionalización" del sistema político (20).

Según algunos cientistas sociales la *institucionalización del sistema político,* vale decir, su expresión en un conjunto de normas, "estilos" y reglas del juego político, socialmente legitimadas, es un elemento fundamental para el desarrollo político. Manifestación importante de este proceso, en el caso chileno, es la flexibilidad del sistema para la aceptación del cambio por medios políticos legal y racionalmente legitimados. El proceso de institucionalización, no se refiere, como algunos parecen entenderlo, al establecimiento de barreras que impidan el acceso de grupos sociales determinados a las posiciones desde las cuales se puede impulsar programas políticos de cambio. Significa más bien reconocer y favorecer ese acceso cuando él se produce a través de ciertos canales y no de otros.

La institucionalización que indica desarrollo político es precisamente aquella que conduce a un grado de flexibilidad generalizado a través de las fronteras políticas de los distintos grupos sociales. A nuestro entender, el caso chileno ilustra este tipo de fenómeno a través del período que hemos considerado en nuestro análisis, el cual ha sido particularmente rico en la variedad de fórmulas correspondientes a muy diversos puntos del espectro político que el sistema ha sido capaz de ensayar. El acceso del Frente Popular en 1938; las fórmulas de gobierno radical hasta 1952; el populismo ibañista en 1952; la fórmula tecnocrática de derecha representada por Alessandri en 1958, el experimento democratacristiano de la "Revolución en Libertad" en 1964, y la fórmula de la izquierda marxista representada por los grupos mayoritarios de la Unidad Popular, en 1970, no habrían sido políticamente viables de no haber existido un grado apreciable de institucionalización de las reglas del juego que posibilitan el acceso al poder por la vía elec-

(20) Véase Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", World Politics, Vol. XVII, Nº 3, 1965, donde se asocia el proceso de institucionalización al desarrollo político.

toral. El mismo hecho de que la Unidad Popular insistentemente trate de proyectar una imagen simbólico-política de una vía chilena al socialismo que se basa en una "Revolución en Legalidad", es una indicación válida del carácter generalizado que alcanza la legitimidad del sistema y por ende, su institucionalización.

La aparición, tolerada y aún más podría pensarse que estimulada, de las fuerzas políticas que hemos llamado formaciones dinámicas, es a nuestro juicio un factor de primer orden en cuanto a la viabilidad del sistema político chileno así institucionalizado. El efecto despolarizador que estas formaciones tienen sobre la estructura política del país, es una condición importante para el mantenimiento, pero también para el cambio y la transformación de la institucionalidad política chilena. Empíricamente puede constatarse que el área de influencia política en la estructura de partidos, históricamente no ha estado cerrada a estos movimientos periódicos de incorporación política. Cada uno de ellos, aun por la vía de lo que Merton acertadamente ha calificado como las consecuencias no anticipadas de la acción, ha terminado contribuyendo precisamente al desarrollo institucional del sistema político chileno.

A nuestro entender, el mantenimiento de la institucionalidad legal-electoralista que ha marcado los rasgos fundamentales del fenómeno político del país en las últimas décadas, ha sido posible precisamente por la aparición periódica de estas formaciones políticas dinámicas que hemos analizado detenidamente en las páginas anteriores.

III. *ALGUNAS CONCLUSIONES Y REFLEXIONES*

El trabajo que hemos presentado hasta aquí ha intentado mostrar cuáles parecen ser las características más salientes de la estructura de partidos que históricamente se ha dado en el sistema político moderno de Chile. A la luz del análisis que se ha realizado en páginas anteriores presentaremos ahora algunas de las conclusiones y reflexiones que tal análisis parece sugerir como pertinente para la comprensión de los fenómenos

políticos más recientes en el país. Para esto es preciso retomar, muy brevemente por cierto, algunos aspectos claves del análisis de las tendencias que se revelan en un "soporte" fundamental del sistema político chileno, cual es el mecanismo electoral.

Sobre la base del análisis de esas tendencias, examinadas en los últimos 40 años de la vida política del país, y tomando como hitos de las tendencias las elecciones parlamentarias hasta 1969, creemos estar en condiciones de afirmar que el conjunto del sistema político chileno se ha desenvuelto en un complejo arreglo de fuerzas políticas dinámicas que a nuestro juicio, se caracterizaría por las siguientes fases:

CUADRO Nº 2

Formaciones Políticas Dinámicas y Fases Políticas en Chile



Fase 1	Fase 2	Fase 3
Despegue Político	Ensayo de Fórmula Política	Agotamiento de la Fórmula Política
	Desequilibrio de las acciones políticas en el área de influencia	Polarización aparente
Aparición de una formación política dinámica		Despolarización real
Mecanismo de Cambio Político (Efecto A)		Mecanismo de Mantenimiento Político (Efecto B)

El efecto combinado de A y B se traduce en que, por una parte el sistema político, en su conjunto, no alcanza el punto crítico de polarización como para escindir la estructura política (Efecto B) y por otra parte, en que el sistema es capaz de producir un grupo de flexibilidad mínimo para la expresión del cambio político (Efecto A).

En el caso chileno parecen ser tres los ciclos políticos que empíricamente pueden identificarse, en los cuales es dable observar el desarrollo de las tres fases indicadas por el cuadro de más arriba. El *primer ciclo* es el que se da en contexto de movilización política baja donde las fases de "despegue", "ensayo" y "agotamiento" se dan sucesivamente en torno al proceso político que inicia el Partido Socialista en 1932, prosigue con la fórmula del Frente Popular en 1938 y termina con el último gobierno radical encabezado por Gabriel González Videla (1948-1952). El *segundo ciclo* se produce en un contexto de movilización rápidamente creciente en el que la fase inicial de despegue se manifiesta con el Partido Agrario Laborista a partir de 1948. La fase de ensayo político de este ciclo corresponde a la fórmula populista del Gobierno de Carlos Ibáñez del Campo. Este ciclo entra en su fase respectiva de agotamiento con la declinación y desaparición del Partido Agrario Laborista.

El *tercer ciclo* se se desarrolla en un contexto de alta movilización política, cuyas fases parecen presentarse de la siguiente manera: la fase inicial de despegue se expresa a través de la respectiva formación dinámica, que en este caso es el Partido Demócrata Cristiano, con un despegue político que se extiende desde 1953 hasta 1965 (con la salvedad del ajuste que ya hemos hecho en páginas anteriores). La fase del ensayo político corresponde a la fórmula de la "Revolución en Libertad" del Gobierno de Eduardo Frei. Se inicia la fase de agotamiento, con el acceso de la Unidad Popular al Poder en 1970. Tal fase de agotamiento no ha llegado, a nuestro juicio, a su culminación, por dos consideraciones: a) porque el sistema, en su conjunto no ha encontrado una reinstitucionalización que lo adecúe al alto grado de movilización política y b) porque en este ciclo no se manifiesta todavía una "nueva" formación política dinámica, como parece ocurrir en estas alturas en el caso de los dos ciclos anteriores.

Respecto a lo primero, nos parece que la crisis institucional puede considerarse próxima a un "techo político" en la medida en que el *nivel de movilización* que hoy experimenta el sistema político se acerca a un máximo más allá del cual no es posible recurrir a la activación política de grupos pasivos porque todos los grupos sociales están ya activados, al menos en cuanto a su participación electoral. Esta es una situación en la que difícilmente pueden darse "reservas de movilización" importantes en virtud de las cuales pudiera darse una formación política dinámica nueva y a la vez "fresca" en el sistema (21).

Históricamente hablando parece ser que los partidos políticos han asumido, en Chile, una función de canalización de demandas de grupos sociales que se da bajo la forma de un "clientelismo" político particularmente notable en las últimas tres o cuatro décadas.

En el contexto de ese clientelismo, los partidos políticos, en Chile, entran y se desenvuelven en la arena política negociando para sus clientelas. Sería distorsionador, sin embargo, pensar que esta relación partido-clientela se haya dado en Chile en una forma en que el partido político haya pasado a ser comisionista político de un grupo que otorga "mandatos" al partido. Ello no parece haber sido así porque en el caso chileno, como en muchos otros casos, no se ha tratado de clientelas políticas que buscan directamente poder político, sino de clientelas sociales que buscan, de una u otra forma, seguridad para mantener o cambiar su condición social. Tales clientelas, muchas veces, son socialmente difusas, porque sus miembros no constituyen una organización y además porque la búsqueda de seguridad actúa como común denominador de una variedad de condiciones sociales. No existiendo una clientela definida, organizada, políticamente articulada, y existiendo por otra parte un marco de negociación institucionalizado en un régimen democrático, el partido político negocia de-

---

(21) En relación con la participación electoral como indicador de movilización política, es preciso señalar que las próximas elecciones parlamentarias abren la posibilidad de un incremento marcado en la población electoral por la inscripción de los ciudadanos mayores de 18 años que votarán por primera vez en 1973.

mandas sociales políticamente interpretadas y no mandatadas. La incorporación de estas clientelas, que componen lo que más arriba hemos llamado la base social de la política, en el marco de negociación institucionalizado, toma en Chile la forma del acceso al área de influencia política. Las formaciones políticas dinámicas han cumplido, precisamente, el papel de vehículos de incorporación de clientelas sociales. Lo notable del caso, es que se han demostrado como un vehículo extraordinariamente eficaz, a juzgar por las características que asume su base de despegue, como ya hemos tenido oportunidad de señalar en otras secciones de este trabajo.

Por una parte, puede pensarse, que se da este fenómeno de incorporación de clientelas sociales vía partidos políticos porque el partido aparece como un instrumento eficaz de acceso al área de influencia, por otra parte el partido como tal, en un sistema con este rasgo experimenta la "necesidad" de interpretar las demandas de tales clientelas, muchas veces difusas, para ampliar su base de seguimiento. Sólo a través de esta ampliación el propio partido político puede desarrollarse como tal, en la medida en que la regla fundamental del sistema es el pronunciamiento electoral.

La eclosión del clientelismo, fenómeno que, a nuestro juicio, subyace a través de la mayor parte del período que cubren los tres ciclos o fases políticas que se insinúan en el desarrollo reciente del sistema político chileno marca, tal vez, definitivamente la desaparición de los partidos de notables. Los partidos políticos chilenos en las últimas cuatro o cinco décadas, pasan a ser característicamente partidos de clientelas (22).

¿Cuánto dura este clientelismo? Dura tanto cuanto existan reservas movilizables de grupos sociales que sucesivamente pueden ser incorporados al marco institucional de negociación. Es por esta razón, que creemos que la extensión de la movilización política del sistema es una variable tan impor-

(22) Tal vez podría pensarse que el período que se extiende desde comienzos de los años 20 hasta mediados de los años 30 marca el paso del notabilismo al clientelismo en Chile. Dicho paso, o transición afecta profundamente al estatuto de convivencia social vigente y rompe claramente los marcos constitucionales de Gobierno.

tante. Mientras dicha extensión dejó margen para nuevas incorporaciones de clientelas sociales, las formaciones políticas dinámicas cumplieron el papel vehicular característico del clientelismo político en Chile. No es pues extraño que al haberse alcanzado una especie de techo de movilización, bajo el cual puede decirse que todos los grupos clientelísticos han sido ya activados en sus demandas, el sistema se acerque a una fase de agotamiento del esquema institucional que hasta ese momento ha seguido.

Desde otro punto de vista puede también decirse que, en el proceso mismo de incorporación, las clientelas sociales adquieren una especie de "mayoría de edad" política, en la medida en que el acceso que se obtuvo a través de una formación política dinámica, tiende progresivamente a expresarse a través de los grupos de interés que se desarrollan para la consolidación directa del acceso obtenido. La expansión y vigorización de las organizaciones gremiales, característicamente grupos de interés, señala en nuestra opinión el momento de la mayoría de edad de las clientelas sociales que pueden, ahora, entrar de lleno y con plena capacidad a la mesa de negociación política. Para el partido político, que típicamente ha tomado en Chile la forma clientelista, esta es una situación que altera claramente los moldes convencionales en que ha desenvuelto su acción y que abre dimensiones nuevas, frente a las cuales debe ser redefinido a riesgo de caer en una especie de obsolescencia política.

No es fácil precisar cuáles son estas dimensiones nuevas, pero creemos que podría señalarse, como una de las más salientes, un cierto clima extraordinariamente propicio para el caudillismo como fenómeno más o menos generalizado. Se trataría de un caudillismo por sectores o, si se quiere, de muchos caudillos. No excluimos, por cierto, el caudilismo castrense como uno más de los muchos que simultáneamente pueden darse. Sobre la base de esta proposición, no nos parece desatinado proponer que un sistema que llega a insinuar signos en este sentido, está de hecho en el umbral del populismo.

Si la transición del notabilismo al clientelismo fue el hito que marca el comienzo de una etapa política de nuestra his-

toria, es probable que una transición del clientelismo al populismo sea el hito que marca el cierre de esa misma etapa. Esta es una probabilidad real, en el momento presente en Chile.

Lo anterior nos lleva directamente a una consideración final. Si es válida la hipótesis de la proximidad del punto de movilización máxima, ella explicaría el hecho de que hasta ahora no se haya manifestado una formación política dinámica que, de acuerdo a lo que históricamente ha ocurrido en los ciclos anteriores, *ya se habría insinuado* en el sistema. Sobre esta base es posible formular hipotéticamente el curso probable que podría tomar la actual fase de agotamiento, y por tanto de crisis institucional (23) que se indica en el fenómeno político chileno, operando siempre con el supuesto, restrictivo pero plausible, de que el sistema no alcance el punto de polarización crítica. El curso probable del ciclo que en el presente se manifiesta en una fase de agotamiento, con una formación dinámica "pendiente", tendría que ocurrir mediante el "redespegue" de una fuerza política que habiendo sido dinámica, pueda reinstitucionalizar el sistema en el contexto de proximidad al punto de movilización máxima. Un redespegue de una fuerza populista-nacionalista, con variantes de izquierda o de derecha es posible, como también lo es un redespegue de una formación política que ya se dio en un contexto de alta movilización, como es el Partido Demócrata Cristiano.

---

(23) Las fases de agotamiento por las cuales atraviesa el conjunto del sistema político chileno en su historia reciente, representan situaciones de crisis institucional. En estas crisis el sistema queda sujeto al efecto combinado de la tendencia al cambio que se da con la aparición de una formación dinámica y de la tendencia al mantenimiento representada por el efecto despolarizador real de una formación política que fue dinámica y que periclita. Históricamente ha ocurido que el sistema se reinstitucionaliza adecuándose al nuevo nivel de movilización política, cada vez más alto en el conjunto del sistema político.

ESTATISMO Y SUBDESARROLLO O LA ECONOMIA CHILENA EN LOS SETENTA

Alvaro Bardón M.

I. *INTRODUCCION*

El presente trabajo pretende esbozar las principales características de la economía chilena a fines de 1972.

Para realizar lo anterior parece necesario describir brevemente la evolución que el país mostraba, en especial en los años inmediatamente anteriores, con el fin de entender con claridad la significación de los cambios que en las estructuras económicas se están produciendo.

Naturalmente en este tipo de trabajo, que se relaciona con descripciones de la realidad, está siempre presente una interpretación sobre lo ocurrido de parte del autor.

Concretamente el que escribe piensa que la evolución de la economía chilena, en especial en los últimos treinta años, se ha caracterizado por una tendencia creciente hacia formas de organización más centralizadas; el Estado ha ido aumentando su importancia económica y social, como resultado de un persistente intento por conseguir una mejor distribución del

ingreso y un desarrollo económico más rapido, que se creyó posible a través de forzar una industrialización.

La consecución de ambos objetivos ha implicado una intervención creciente del Estado, caracterizada por una despreocupación por los costos que planteaba el conseguir las metas. Indudablemente la acción del Estado ha influido notablemente en la obtención de un desarrollo económico de cierta importancia, en especial en los años sesenta, y ha implicado una redistribución del ingreso que no se ha valorizado lo suficiente, quizás porque en un ambiente de infantilismo izquierdista, como el chileno, es mal visto afirmar que la distribución del ingreso se ha ido haciendo más progresiva.

Por ello no es posible sostener que la acción del Estado ha sido negativa. Sí, es posible plantear que en los años sesenta no parecía razonable continuar con una creciente intervención estatal; ello porque en la medida que el aparato estatal crece, se burocratiza, corrompe y se hace ineficiente; las distorsiones del sistema de precios impiden hacer una planificación útil y en definitiva se termina operando con altos costos e ineficiencia generalizada.

En las discusiones habituales sobre las características de la economía chilena, con frecuencia se olvida el rol preponderante que el Estado ha desempeñado y por ello se tiende a pensar que las reformas en la gestión empresarial que está llevando a cabo el gobierno UP implican cambios cualitativos de importancia; nuestra impresión es que la economía chilena estaba sometida a un fuerte control burocrático estatal ya a fines de 1970, de tal manera que la acción del gobierno UP encaminada a estatizar más la gestión empresarial, sólo agudiza las rigideces existentes, no favorece en absoluto un desarrollo económico más acelerado y no implica la posibilidad de un mayor control estatal efectivo desde el punto de vista de la planificación. Sólo implica una mayor concentración de poder político en manos de la dirigencia partidaria del gobierno.

La importancia de la discusión anterior nos ha llevado a introducir un capítulo completo cuyo único propósito es indicar que el poder estatal era de gran magnitud en el país al asumir el gobierno la UP. La extensión de este capítulo se debe al sesgo del autor en el sentido de creer que en el excesivo con-

trol ineficiente estatal ha residido en buena parte la explicación de la falta de dinamismo de la economía chilena.

La segunda parte del trabajo se refiere a las principales características que presenta actualmente la economía chilena como consecuencia de la tendencia antes descrita y de la agudización de la misma provocada por el gobierno UP. No es el propósito de esta parte describir las medidas llevadas a cabo por la UP, sino más bien presentar la situación a que el país ha llegado; tampoco se trata de evaluar la política UP a la luz de los objetivos planteados por ella; se trata solamente de destacar las características centrales de la economía chilena con el fin de realizar posteriormente planteamientos de orden programático; indudablemente el diagnóstico está influido por la creencia del autor en el sentido de que el país se encuentra superestatizado y que la única forma de darle mayor dinamismo en el futuro es utilizando mecanismos económicos de asignación descentralizados (mercado con planificación descentralizada) y normas de gestión también descentralizadas (autogestión, empresas gestionadas por el capital, cogestión, empresas con participación, cooperativas, etc.).



El presente trabajo tiene el carácter de preliminar, pues es claro que en una versión final debieran respaldarse los juicios emitidos con evidencia empírica suficiente; desgraciadamente existen pocos estudios serios que permitan efectuar lo anterior y en consecuencia muchas afirmaciones del trabajo sólo tienen sentido en la medida que en el futuro se confirmen por estudios basados en la realidad económica chilena. Debe mencionarse además, que el énfasis del trabajo es en los aspectos económicos y en mucha menor medida en los sociales, políticos, culturales, etc.; ello no implica que esta monografía tenga el carácter de científico-económica; por el contrario, ella está llena de juicios de valor y opiniones aún no suficientemente respaldadas por estudios sobre nuestra realidad.

II. *LA INTERVENCION DEL ESTADO EN CHILE ANTES DEL GOBIERNO DE LA UP*

La economía chilena ha estado siempre sometida a un control de importancia por parte del Estado. Ya en 1543 el Ca-

bildo de Santiago limitaba el arancel eclesiástico sobre el valor de las misas cantadas (1). En general todos los aspectos económicos eran reglamentados con bastante rigidez en el período colonial; la tradición mercantilista española se reflejó plenamente en todo el período colonial en Chile y traspasa su influencia a gran parte del siglo pasado. Probablemente la intervención estatal de la época de los decenios y en especial la habida durante el gobierno de Manuel Montt (1850-1860) no sea sino la consecuencia natural de una tradición estatista paternalista derivada de siglos de vigencia de monarquía en España y que sólo se interrumpe parcialmente con la llegada del liberalismo a nuestro país en la segunda mitad del siglo pasado.

La intervención del Estado en la época de los decenios se tradujo en la construcción de los ferrocarriles, obras de regadío, marina mercante y numerosas obras públicas que representaron indudables avances en el desarrollo del país. Este proceso de control estatal comienza a ser interrumpido a partir de la estadía en Chile del economista liberal Courcelle-Seneuil (1855-1863) cuya influencia en la política económica de los gobiernos fue notable desde 1860, más o menos, hasta los primeros decenios del presente siglo.

Sin embargo, durante el apogeo del liberalismo en Chile el papel económico del Estado fue de gran importancia; hablando de los problemas fiscales de fines del siglo pasado, se decía: "Entre ellos vale la pena aludir a la tendencia ascendente en los gastos fiscales..., y también la importancia que va adquiriendo el sector público como proveedor de empleos, todo lo cual, a despecho del verbalismo liberal respecto a la pasividad del Estado, sin duda acrecentaron su gravitación en el proceso económico"; se dice enseguida: "las características chilenas redoblan la importancia del sector fiscal..." (2).

En otras palabras parece claro, aunque no ha sido suficientemente investigado, que aun en pleno régimen liberal, en Chile hubo una significativa intervención estatal en lo económico; también se observa que a comienzos del siglo se empieza a

(1) Ver Sergio de la Cuadra, "El Control de Precios en Chile", CESEC, mimeo, Santiago, 1970.

(2) Aníbal Pinto, "Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado", Editorial Universitaria, Santiago, 1959.

producir una preocupación oficial por los aspectos sociales que se traduce en legislaciones de protección a los trabajadores que culminan con la creación del Servicio de Seguro Social en los años 20.

El rol determinante del Estado en materias económicas ha sido siempre una característica de nuestro país, sólo interrumpida a medias por el breve período de apogeo de las ideas liberales; después del mismo se observa que el centro de la actividad económica vuelve a ser el Estado, esta vez asumiendo un rol muchísimo más activo que en el pasado, garantizado por la nueva Constitución Política de 1925 que reemplazó el régimen parlamentario por uno de carácter presidencial.

La primera intervención de importancia del Estado en este siglo se refiere a la creación y manejo de un sistema de seguridad social destinado a proteger a los asalariados. Los instrumentos de redistribución de ingresos, captación de ahorros y asignación de recursos que el Estado pasó a gestionar directamente en la medida que se iban creando los sistemas previsionales, constituyó el primer "avance" de importancia en un proceso de intervención creciente que comienza a ser cada vez mayor a partir de 1925.

La República Socialista de Dávila, de importancia más bien teórica que práctica, es un indicador de cómo el país pensaba en formas extremas de intervención estatal ya en los años 30. La legislación dictada en ese período de un carácter estatista extremo (3) nunca fue derogada por ningún gobierno posterior, lo que sin duda es un indicador del carácter inequívocamente intervencionista de casi todos los gobiernos de cualquier tendencia política que sucedieron a Dávila; esa legislación ha cobrado en los últimos años notable actualidad, pues es la que ha permitido al Gobierno de Salvador Allende la intervención masiva de empresas.

A pesar de lo dicho, es a partir de los años cuarenta cuando el proceso de intervención del Estado se hace más agudo pues comienza la gestión estatal en la actividad productiva y en especial en la industria pesada; hasta ese momento el grado

---

(3) Sobre la legislación misma, ver D. Aramayo, "Régimen Legal del Comercio Interno Chileno".

de intervención estatal, aunque importante, era de carácter descentralizado y principalmente a través del comercio exterior y algunas variables financieras controladas desde el Banco Central, creado en 1925 con minoría de representantes estatales en su directorio.

En lo que sigue se describirá en términos generales cómo a partir de 1940, Chile fue convirtiéndose en un país en que la actividad económica ha ido paulatinamente centralizándose cada vez más a pesar de las distintas tendencias políticas de los gobiernos.

A. *El Proceso de Estatización de la Economía Chilena.*

La crisis de 1930 repercutió en Chile con una intensidad desconocida en otros países por el hecho de depender nuestra economía de una manera determinante de un producto de exportación. La poca diversificación de nuestra economía, implicaba que cualquier crisis de comercio exterior terminaba por afectar drásticamente los niveles de vida de los diversos sectores.

De ahí que la decisión tomada en el sentido de iniciar un proceso de diversificación de la producción y de industrialización hacia adentro, es decir, para un mercado interno protegido, pareció una estrategia razonable y ha sido compartida por la gran mayoría de la opinión pública, incluso hasta nuestros días, a pesar de los costos de la misma ligados a la ineficiencia de una industria sobreprotegida.

Sin embargo, en los años cuarenta no sólo se inicia una política de protección a la *industria* sino que un proceso de mayor intervención estatal directa e indirecta, que continúa prácticamente hasta hoy.

El proceso de industrialización masiva (4) comienza a llevarse a cabo con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), organismo de fomento y financie-

---

(4) No debe pensarse que con anterioridad a los años cuarenta en el país no había desarrollo industrial de importancia; sobre la materia conviene examinar: O. Muñoz, "Crecimiento Industrial de Chile, 1914-1965", Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, Santiago, Chile, 1968.

ro que ha promovido la formación del grueso de la actividad industrial pesada y de infraestructura que no era posible efectuar por el sector privado, principalmente porque no constituían proyectos rentables desde un punto de vista privado (5).

La CORFO ha creado directamente la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), la Empresa Nacional de Petróleos (ENAP), la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), la Industria Azucarera Nacional (IANSA), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), gran parte de la industria pesquera, celulosa, química, metalúrgica, hotelera, etc.

Pero, el grueso de la labor de CORFO se ha ido desarrollando a través del fomento de la industrialización por la vía del apoyo crediticio, diversas formas de subsidios y la garantía de una protección infinita de la actividad industrial frente a la competencia externa. Desde este punto de vista, prácticamente no hay actividad industrial donde CORFO no haya intervenido. En realidad toda actividad industrial ha recibido la protección de la Corporación y de otros organismos públicos como el Banco Central y el Ministerio de Economía en lo referente a comercio exterior y precios.

En la *agricultura,* a la intervención tímida existente en los años cincuenta mediante los créditos del Banco del Estado y la fijación de precios y cuotas de comercio exterior, sigue la intervención franca a través de nuevas formas de crédito y fomento (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP), la rama agrícola de CORFO y el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), arriendo de equipos agrícolas a través del Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados (SEAM), comercialización de productos agrícolas a través de la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) y redistribución de la propiedad e intervención en la determinación de los cultivos a través de la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) que ha sido clave en el profundo cambio social de la agricultura ocurrido en los años sesenta y lo corrido de los setenta.

En la *actividad minera* también la participación estatal ha

---

(5) Tampoco son rentables el grueso de ellos desde el punto de vista social; debe tomarse en cuenta que la industrialización chilena se llevó a cabo sin ningún grado de competencia internacional.

sido determinante: la Gran Minería del Cobre ha estado sometida a un control creciente desde fines de los años cuarenta; el Nuevo Trato del Cobre, la creación del Departamento del Cobre, denominado luego la Corporación del Cobre, los Convenios del Cobre de 1965 y la nacionalización Pactada de 1969 fueron instancias sucesivas que implicaban cada vez un control mayor del Estado sobre la producción del cobre, llegándose a fines de los años 60 a su virtual traspaso al gobierno chileno. Con el salitre vino ocurriendo algo similar hasta que a fines de los años sesenta se traspasa el control de la actividad a manos del Estado. Otro hito importante en el control creciente del Estado sobre la actividad minera está constituido por la aparición de la Empresa Nacional de Minería que refina el cobre de la Pequeña y Mediana Minería y que realiza actividades de fomento en dicho sector. La explotación del petróleo y gas natural es un monopolio estatal en el país desde hace más de veinte años; la minería del carbón era de control absoluto de la CORFO aunque la propiedad continuaba en manos del sector privado a fines de los años sesenta, de la misma manera que el salitre. En realidad sólo la minería del hierro era privada aunque estaba reglamentada por convenios realizados entre empresas extranjeras y el gobierno chileno, de forma tal que este último podía ejercer un cierto control si así lo deseaba; además el Estado a través de la CAP, era dueño del Mineral de Hierro Algarrobo.

La actividad de la *construcción* también fue sufriendo una intervención estatal creciente en los últimos treinta años. La preocupación de los gobiernos por llevar a cabo construcciones de tipo popular y obras de infraestructura como caminos, puentes, escuelas, hospitales, etc., determinó que una parte sustancial de la actividad del sector comenzara a depender en forma creciente del presupuesto fiscal con el control estatal que ello implica. Por otra parte, la decadencia del mercado privado de capitales originada en una inflación creciente unida a fijaciones oficiales de tasas de interés negativas y otras rigideces reglamentarias, tributarias, etc., determinaron que el grueso del financiamiento de la construcción tuviera que llevarse a cabo a través del aparato fiscal; concretamente, la Corporación de la Vivienda (CORVI) primero y luego el Sistema Na-

cional de Ahorros y Préstamos (SINAP) a comienzos de los años sesenta comenzaron a financiar el grueso de la construcción habitacional; si a esto se agrega la labor de organismos de control fiscal como el Ministerio de Obras Públicas, la Sociedad Constructora de Establecimientos Hospitalarios, la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, las Cajas de Previsión y la acción de la CORA en los asentamientos campesinos, se tiene una idea clara del grado de control que el Estado tiene sobre la actividad de la construcción. Lo anterior sin considerar la influencia del Estado a través del Banco del Estado y líneas de crédito selectivo que los bancos particulares tienen obligación de otorgar; tampoco hemos hablado del control adicional del Estado por vía de la autorización y financiamiento de la importación de maquinarias, del aprovisionamiento de materias primas como hierro y acero y del control de precios de insumos y productos de la construcción.

La actividad *financiera* ha sufrido una evolución similar a los sectores ya vistos. El grueso del proceso de captación de ahorro financiero y su asignación posterior como crédito ha sido sometido a un control estatal creciente. A fines de los años sesenta el Banco del Estado representaba más de la mitad de la banca comercial y del resto, alrededor de un cuarenta por ciento era crédito selectivo dirigido por el Banco Central. La CORFO y el SINAP eran de total control estatal; lo mismo sucedía con la CORVI, INDAP, CORA, ENAMI y otras instituciones crediticias de menor importancia. Sólo el sector de seguros, de escasa importancia en Chile, es mayoritariamente de control privado aunque el gobierno gestiona el Instituto de Seguros del Estado.

La importancia del Fisco como ahorrante e inversionista también ha ido creciendo sistemáticamente en los últimos treinta años.

La mayor parte de los *servicios de utilidad pública* han estado sometidos al control del Estado ya sea porque éste ha pasado a gestionarlos o porque posee instrumentos de control determinantes. El grueso de los servicios sanitarios, de aseo, etc., son de control estatal o al menos municipal. El control estatal sobre el abastecimiento de agua tanto en ciudades como para regadío es determinante; la producción de electricidad ha

sido prácticamente siempre un monopolio estatal y su distribución ha sido estatizada en su mayor parte a fines de los años sesenta. La producción de gas licuado es estatal. El grueso de los *transportes* y *comunicaciones* también es de propiedad estatal; correos y telégrafos, Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Televisión Nacional, Ferrocarriles del Estado, Empresa Marítima del Estado, Empresa Portuaria de Chile, Empresa de Transportes Colectivos y Línea Aérea Nacional son ejemplos de lo dicho. La Compañía de Teléfonos si bien era una empresa privada, ya a fines de los años sesenta había entrado en programas de cierta importancia en conjunto con el Gobierno.

En lo referente al *comercio,* también ha habido un proceso creciente de control estatal. Así, el comercio de exportaciones e importaciones ha ido convirtiéndose poco a poco en actividad estatal; el grueso de las importaciones de alimentos, fertilizantes y semillas se realiza a través de ECA o el Banco del Estado; las importaciones de petróleo por ENAP; las importaciones de bienes de capital y equipos son efectuadas por el Fisco directamente o requieren aprobación o avales del Banco Central o CORFO. A fines de los años sesenta ya se habían conseguido acuerdos para exportar todo el cobre y se comenzaba a centralizar las exportaciones de productos agrícolas; el resto de las exportaciones dependía en gran medida de empresas estatales o muy controladas por el Estado, entre otros mecanismos, a través de los drawbacks. En cuanto al comercio interno el grado de control estatal no había llegado a ser importante aunque debe tomarse en cuenta el papel de la ECA, el Banco del Estado y el esfuerzo de efectuar control sobre el mediano y pequeño comercio a través de la política crediticia y de la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) y su política de control de abastecimientos y precios.

De la descripción sectorial recién efectuada se puede concluir que el grado de control estatal directo es bastante importante, en especial a fines de la década del sesenta. Es efectivo que el Estado no era dueño ni generaba directamente el grueso del valor agregado de la economía; sin embargo es muy claro que posee un control indirecto bastante importante y que ha ido creciendo a lo largo de los últimos treinta años.

Probablemente esto último se entiende mejor si se conside-

ra el empleo que el Estado ha hecho de los diversos instrumentos de política económica con fines de dirección y control del proceso económico.

B. *El Control Indirecto del Estado sobre la Economía.*

Mayor importancia que el control directo del Estado sobre la actividad económica, a través de poseer y gestionar los medios de producción, ha tenido el indirecto mediante el control del abastecimiento de materias primas, de precios, del comercio exterior, del crédito, impuestos, subsidios, etc.

En Chile todos los gobiernos han empleado profusamente el *control de precios* desde los años cincuenta. Es fácil entender el poder de control sobre el sistema económico que da la posibilidad de fijar precios; como es obvio, el Estado, a través de las fijaciones de precios, puede influir poderosamente en qué producir, dónde invertir, qué se puede exportar o importar, las utilidades de las diversas actividades económicas, los salarios, los niveles de ocupación, etc. Esto al menos en teoría.

En la práctica el control de precios en Chile se ha ido sofisticando cada vez más y el Estado ha creado mecanismos que a pesar de sus implicaciones claras de ineficiencia generalizada, corruptelas, burocratización, etc., se continúa usando profusamente; en los años sesenta se controlaba en Chile no menos de 300 productos considerados esenciales, cuyos precios oficiales tendían a regir en la práctica a pesar de los numerosos intentos naturales a su violación de parte de los productores, comerciantes y consumidores.

Mención especial merecen los intentos de controlar tres precios muy importantes en cualquier sistema económico: el tipo de cambio, la tasa de interés y las remuneraciones.

El tipo de cambio ha sido rigurosamente controlado en los últimos treinta años en Chile, normalmente a niveles inadecuadamente bajos; como se sabe, el control de este precio tiene implicaciones serias en la rentabilidad relativa de las actividades exportadoras; es perfectamente posible que la decadencia de nuestra agricultura se explique en gran medida por una política inadecuada de tipo de cambio que subsidia las importaciones de alimentos, gravando las exportaciones. Es indudable

que la influencia del control del tipo de cambio sobre la producción y consumo interno ha sido al menos igual que la conseguida mediante la gestión y propiedad de los medios de producción por parte del Estado.

Sin embargo el *control del tipo de cambio* debe mirarse en conjunto con el control absoluto que ha existido en Chile sobre el comercio exterior. Ya en los años cuarenta y cincuenta y en especial a contar de la crisis de comercio exterior de 1961, se ha practicado en el país una política de control en que el Estado ha llegado a determinar operación por operación lo que se puede exportar o importar, los capitales que pueden ingresar, los que pueden abandonar el país, etc.; además de usar profusamente las prohibiciones y contingentes, se emplea un sistema de impuestos y subsidios directos a importaciones y exportaciones que hace perfectamente posible, con el solo control existente del comercio exterior, dirigir la mayor parte de la actividad productiva interna.

El Estado controla en Chile en forma directa, a través del comercio exterior, el abastecimiento de materias primas, equipos y maquinarias y el costo de los mismos; controla el financiamiento externo, las líneas de crédito, etc.

Es interesante destacar que las disposiciones de comercio exterior que implican un control estatal absoluto fueron dictadas en 1961 durante un régimen partidario de la empresa privada, lo que muestra una vez más que el país se ha ido estatizando paulatinamente, independientemente de los regímenes políticos de turno.

La *tasa de interés* ha sido también objeto de un control creciente a través del tiempo. Practicamente todas las operaciones crediticias y la intermediación financiera oficial se han realizado a tasas de interés fijadas por la Autoridad Monetaria. El control de la tasa de interés también se ha ido sofisticando a través de los últimos años y en especial en los sesenta, hasta llegar a intentos y disposiciones concretas que regulan las tasas de interés del crédito llevado a cabo en el sector privado no financiero. Si bien es efectivo que existen mercados negros crediticios en que las operaciones se realizan a tasas de interés superiores a las fijadas, la magnitud de las mismas ha sido francamente inferior a las operaciones oficiales, al igual que lo



acontecido con el mercado negro cambiario; en otras palabras, el control de la tasa de interés, al igual que el cambiario, se han llevado a cabo con éxito en el grueso de las operaciones; sin embargo el éxito en el control, al igual que en el caso del tipo de cambio, ha implicado problemas serios de mala asignación de recursos por el bajo nivel en que se ha situado la tasa; sólo para ilustrar diremos acá que una parte de la explicación de los bajos niveles de ahorro interno, de la desocupación de mano de obra y de la mala asignación de la inversión privada, se encuentran en este fenómeno; sin embargo debe reconocerse que el grueso de la explicación de esta situación debe buscarse en otras variables.

El control de la tasa de interés ha sido acompañado de una mayor intervención, sobre todo el mercado de capitales y el crédito en general. El crédito en nuestro país ha sido crecientemente selectivo en los últimos años. La primera experiencia de importancia se produce con el crecimiento de CORFO; esta institución ha concedido el grueso de los créditos de fomento de largo plazo en nuestro país y ha efectuado numerosos aportes a actividades, en especial de tipo industrial. Todas estas operaciones han sido de carácter selectivo y han llevado implícito un control muy importante por parte de esta institución estatal, hasta tal punto que no es posible pensar en realizar un proyecto industrial de tamaño medio sin la autorización de la CORFO. Cabe hacer notar que la Corporación tiene un tamaño similar a todo sistema bancario comercial chileno. El segundo desarrollo crediticio importante de carácter selectivo está constituido por el crédito para la vivienda; antes de 1960 la Corporación de la Vivienda y luego el Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos han llegado a controlar prácticamente el total del crédito habitacional. El tamaño del crédito habitacional otorgado por el Estado a través de esos organismos debe ser equivalente a un tercio o un medio del sistema bancario. Debe mencionarse, por último, una serie de formas crediticias manejadas directamente por el Estado y que en los años sesenta han tenido gran importancia para canalizar crédito hacia los pequeños industriales (Servicio de Cooperación Técnica), pequeños mineros (ENAMI) y pequeños agricultores (CORA, INDAP).

En lo referente al Sistema Bancario debe mencionarse que

la importancia creciente del Banco del Estado y el control selectivo del Banco Central implicaban a fines de los años 60 un control estatal substancial.

Si se piensa que el sistema bancario venía disminuyendo de tamaño significativamente en relación a otros intermediarios financieros estatales, se puede tener una idea de la real importancia que el sector privado tenía en la concesión de créditos a fines de 1970.

Respecto al crédito concedido entre empresas y consumidores privados se han desarrollado, en los últimos años, algunas formas de control que se refieren normalmente a las tasas de interés máximas a cobrar. Así existen disposiciones de la DIRINCO sobre tasas de interés máximas en la venta de durables y montos máximos a pagar por el arriendo de bienes inmuebles; existen disposiciones legales que reglamentan la emisión de títulos de crédito en lo referente a liquidez, intereses, reajustabilidad, etc., de forma tal que es casi imposible efectuar una intermediación financiera sin consentimiento del Banco Central y existe una legislación tributaria que hace difícil el desarrollo del mercado de valores bursátiles.

Como se puede ver, el control sobre todo el proceso de intermediación financiera por parte del Estado es prácticamente completo al llegar a los años setenta.

Respecto al control sobre las *remuneraciones* también es casi total aunque en este caso sólo desde un punto de vista legal. La verdad es que el Estado no ha logrado un control efectivo sobre las remuneraciones aunque ha efectuado intentos reiterados bajo todos los regímenes políticos. En todo caso, en Chile se ejerce el control máximo concebible sobre la materia; no parece posible realizar nuevos "avances" sobre el particular.

Respecto al empleo del *sistema tributario,* el país lo ha usado para asignar recursos, pero principalmente para financiar un nivel creciente de gasto fiscal que ha implicado un aumento persistente del tamaño del Sector Público. Chile indudablemente es el país que posee el sector público mayor de América Latina con la sola excepción de Cuba, país absolutamente centralizado. Una corroboración de lo anterior, al mismo tiempo que otro indicador del grado de estatización de la economía chilena, proviene de la participación en el destino de la inver-

sión que el Estado tenía a fines de la década de los sesenta y que alcanza y supera el 70%.

Conviene mencionar, por último, el control indirecto que el Estado posee sobre casi todo el sector privado por la vía del *abastecimiento de materias primas y equipos* provenientes de empresas gestionadas por el Estado y por la vía del Sector Público, el mayor demandante del país en una gran variedad de bienes. Ejemplos notables son el abastecimiento de acero por parte de CAP a la industria, construcción y otros sectores y las compras del Fisco mediante propuestas que afectan particularmente a la construcción y al comercio.

Debiera resultar claro que el Estado chileno posee herramientas de control indirecto de tal poder que puede manejar el sistema económico a su amaño y en parte lo ha estado haciendo en forma cada vez más intensa en los últimos veinte años. El sector privado productivo se encuentra a fines de los años sesenta sometido a un sistema de control de precios y abastecimiento de sus insumos nacionales e importados, control crediticio, de comercio exterior, de precios de productos e insumos y otros controles, que prácticamente hacen imposible una operación descentralizada eficiente. Al asumir la Presidencia de la República Salvador Allende, Chile tiene un sistema de control estatal sobre la economía muy similar al de una centralizada a pesar de no poseer el Estado la propiedad de la mayor parte de los medios de producción. Esto es así porque el control estatal no proviene del hecho de tener la propiedad y gestión de los medios de producción sino que del empleo que se haga de algunas variables claves como precios, créditos, impuestos y otras que configuran los medios de control indirecto.

Pero el Estado también ha tenido un rol determinante en el proceso social chileno.

C. *El rol del Estado en los aspectos sociales.*

El Estado tiene una importancia determinante en Chile también en lo social.

Ya dijimos anteriormente que controla el grueso del sistema previsional a través de designar los ejecutivos que dirigen la

mayor parte de las Cajas de Previsión. La participación de los asegurados es prácticamente nula de modo que el poder financiero de las cajas y todo el sistema de beneficios sociales es administrado por el Estado normalmente con altos niveles de ineficiencia que han producido el desfinanciamiento del sistema.

El Estado gestiona directamente el grueso de la atención médica preventiva y curativa. A pesar de la existencia de una medicina privada de cierta importancia, el Servicio Nacional de Salud ejerce el grueso de la medicina chilena.

En lo referente a la educación, también el grueso de la misma es controlada por el Estado; además del diseño de planes y programas de estudios de toda la educación elemental, media y técnica de nivel medio, el Estado es dueño y gestiona directamente la mayor parte de esta educación. Respecto al nivel superior, el grueso de él es estatal aunque existe autonomía para elaborar planes y programas; sin embargo la influencia de los diversos gobiernos es substancial en la educación superior por la total dependencia de ésta del Presupuesto Fiscal, la compra de investigaciones que realiza el Gobierno y el creciente control sobre el financiamiento de estudios en el extranjero, políticas de investigación científica, autorización para importación de materiales, etc. Se puede decir, sin cometer un grave error, que toda la educación es fuertemente reglamentada y dependiente del subsidio fiscal, puesto que es gratuita en su mayor parte.



Otra actividad que el Estado ha desarrollado fuertemente en los últimos años es la que se refiere a la organización de los grupos de menores ingresos del país. La organización sindical en todas las actividades y en especial en la agricultura ha sido un fenómeno social de importancia aún no valorizada lo suficiente y que se produjo por una política consciente en este sentido de parte del Estado; se puede decir que sin este fenómeno habría sido imposible o al menos de poca utilidad la realización de la reforma agraria; esta última, promovida activamente por el Estado, ha implicado una redistribución de ingresos hacia los trabajadores del agro desde otros sectores de la economía y desde los dueños de la tierra; esta redistribución de ingresos y riqueza no podría haber sido

un fenómeno permanente de no haber existido una activa política de organización del campesinado. Influencia en el mismo sentido ha ejercido, sin duda, el fuerte desarrollo de la organización sindical en la minería, construcción, comercio, industria y sector público, promovida por el Estado directamente o al menos con la anuencia del mismo habida en los últimos años.

En general, parece posible afirmar en un plano teórico, ya que no hay evidencia empírica clara, que la mayor organización sindical de los últimos años, el desarrollo de los servicios de educación y salud, la reforma agraria, la política de control de precios cada vez más rígida y la política tributaria cada vez más progresiva han ido disminuyendo la desigualdad en la distribución del ingreso en forma realmente substancial. La labor del Estado por lograr una mejor distribución del ingreso ha sido preponderante en los últimos años, especialmente si se consideran los esfuerzos notables por extender la educación básica, media, universitaria y técnica, mejorar los niveles sanitarios y de alimentación de los infantes, la disminución del analfabetismo, de la mortalidad infantil, etc.

Respecto a la organización social, vale la pena destacar los esfuerzos por desarrollar centros de madres, juntas de vecinos, cooperativas y otros organismos que en menor medida contribuyen a mejorar la distribución de ingresos y el nivel de vida de los sectores populares. Conviene mencionar, por último, un mecanismo de redistribución que se emplea cada vez con mayor frecuencia y que se originó hace ya más de 20 años; nos referimos a la construcción de viviendas y habilitación de terrenos para los sectores de ingresos bajos y medios a precios inferiores al costo e incluso gratis.

La intervención del Estado en la distribución del ingreso parece haber sido en Chile de substancial importancia en los últimos diez años; la progresividad del sistema tributario, la menor evasión existente a fines de los sesenta, los controles de precios de los monopolios y del tipo de cambio, la educación gratuita, el programa de desayunos escolares y almuerzos, la medicina gratuita, la creciente sindicalización, la reforma agraria, los programas habitacionales, la organización popular, etc., configuran una situación que hace absolutamente poco pertinentes los juicios simplistas acerca de la distribución del ingreso

existente, basados en la distinción entre ingresos del trabajo y de otros factores, tal como se contabiliza en las Cuentas Nacionales. Chile debe poseer una distribución del ingreso no peor que la existente en otros países del mundo de nivel de ingreso similar, aunque debe reconocerse que subsisten vastos sectores de bajo standard de vida. La afirmación anterior, sin embargo, debe ser respaldada por estudios que hasta el momento no existen.

D. *Algunos indicadores cuantitativos de la importancia del Estado en Chile.*

De lo indicado en los puntos anteriores se desprende que el grado de control estatal en Chile, directo e indirecto, era substancial a fines de los años sesenta; el control indirecto es difícil de cuantificar por lo que normalmente al observar cifras sobre la materia, éstas no resultan espectaculares; así por ejemplo, si se habla del control estatal sobre la industria y se dice que un 10% del capital es estatal, lo probable es que se piense que el control estatal es insignificante; sin embargo, si se observa que el Estado es el que provee la mayor parte de los insumos y equipos, fija los precios, aranceles, cuotas de importación e impuestos, otorga el crédito y los avales, resulta claro que aunque no sea dueño del capital, controla la actividad industrial casi por completo o al menos el nivel de producción, inversión y excedentes, que son las variables relevantes.



Por ello es que en lo que sigue se muestran algunas cifras sólo a modo de ilustración pues una cuantificación del control estatal total no se encuentra disponible.

Respecto a la generación directa del valor agregado, ODEPLAN (6) ha calculado que el Sector Público generó en 1969 un 14,1% del Producto Geográfico Bruto, reconociendo que ésta es una subestimación pues no incluye algunas empresas de CORFO de importancia, en especial aquellas desarrolladas entre 1965 y 1970, las filiales con participación minoritaria de ese organismo y, al parecer, tampoco se incluiría en esa

---

(6) ODEPLAN, "Antecedentes sobre el desarrollo chileno 1960-1970", Santiago, Chile 1971. Toda información que no aparezca con otra fuente proviene de esta publicación.

cifra el aporte correspondiente de la Gran Minería del Cobre que a fines de 1970 tenía control mayoritario del Estado.

El aporte del 14,1% se explica por un 5,8% de Administración Pública y Defensa, 2,6% de Educación, 1,5% de Salud, 1,1% de Banca, Seguros y otras Instituciones financieras, 1,1% de Transporte Almacenaje y Comunicaciones, 0,6% de Electricidad, Gas, Agua y Servicios Sanitarios, 0,7% de Industria y Minería y el resto en Construcción, Comercio y Agricultura.

Según la misma fuente, el Estado habría generado un 22,9% del producto del Sector Transportes, Almacenaje y Comunicaciones, un 41,5% del producto del Sector Electricidad, Gas, Agua y Servicios Sanitarios, un 6,7% del valor agregado en la Minería y un 2,8% del producto industrial. En el resto de los sectores el valor agregado generado por el Estado sería de poca significación con la excepción obvia del Sector Administración Pública, y Defensa donde alcanzaría a un 100%.

Si se analizan otros indicadores sectoriales se puede ver con más propiedad la real importancia del Estado en ellos.

Ya se ha visto que el Sector Administración Pública y Defensa es estatal en un 100%; este Sector representó en 1970 un 5,84% del Producto Geográfico Bruto.

El Sector Servicios (11,3% del Producto en 1970) es en su mayoría privado, pero Salud y Educación en conjunto representan un 36,5% del sector y estas actividades son mayoritariamente estatales. Respecto de Salud, la publicación de ODEPLAN aludida indica que el 90% de los egresos y camas hospitalarias son estatales; además más del 66% de las atenciones médicas y más del 24% de las odontológicas también lo son.

En el Sector de Transportes (que junto con Almacenaje y Comunicaciones representan un 4,7% del Producto) el Estado gestionaba directamente en 1969, alrededor de un 80% del movimiento Ferroviario de toneladas-kilómetros, de un 85% del movimiento de pasajeros, un 100% de los puertos, un 26,5% del tonelaje de barcos, un 85% de los pasajeros aéreos, un 45% de las cargas aéreas y un 10% de los pasajeros transportados en las ciudades.

En el Sector Construcción (4,11% del Producto), el grueso



de la actividad en Riego y Pavimentación Urbana es estatal; en la Construcción Habitacional, un 52,5% de la inversión de los años 1960 a 1970, un 44% de los metros cuadrados construidos y un 55% de las viviendas fueron llevadas a cabo por el Estado. Por último, en la Construcción no Habitacional alrededor de un 40% fue de origen estatal, en 1969.

En el Sector Minero (10,9% del Producto), el 60% lo representaba la Gran Minería del Cobre que a fines de los sesenta ya era prácticamente de control estatal. También el 95% del Salitre y un 25% del hierro eran estatales a esa fecha. Por lo tanto resulta claro que el aporte de 6,7% que ODEPLAN atribuía al Estado en el Sector en 1970 es francamente una subestimación.

En el Sector Comercio (20,3% del Producto) conviene precisar que aunque el grueso del Sector era privado a fines de los años sesenta, la participación estatal a través de la ECA en el comercio interno y particularmente en la importación de alimentos era de real importancia. Conviene precisar también que el Estado a fines de 1970 controlaba prácticamente las exportaciones del cobre, salitre, al menos un 25% del hierro y gran parte del aceite, harina de pescado y celulosa, con lo cual más de un 85% de las exportaciones eran estatales.

En el Sector Industrial (27,6% del Producto) la estimación de ODEPLAN no parece adecuada. Si se considera el cálculo desarrollado por la Universidad de Chile (7) se puede concluir que el 10,4% de las ventas industriales eran estatales a fines de los años sesenta o bien 14,7% si se considera la actividad industrial ligada a la Gran Minería.

En el Sector Financiero la importancia estatal es notable. Al considerar la captación de ahorro financiero privado en la forma de certificados, depósitos a plazo y de ahorros en Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamos, sólo un 10% era captado por organismos privados (depósitos a plazo en bancos comerciales) y el resto por instituciones estatales. Respecto a las colocaciones, menos de un 13% del total era otorgado por

---

(7) Ver A. Bardón, "Control Directo del Estado en la Industria Manufacturera", en Comentarios sobre la Situación Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, Primer Semestre 1972.

instituciones privadas (bancos); el resto era otorgado por el Sistema Financiero Estatal. En el Sistema Bancario, el Banco estatal efectuaba más de un 50% de las colocaciones, mientras que del resto que otorgaba la banca privada, sobre un 40% eran líneas de créditos concedidas bajo disposiciones rígidas del Banco Central (8).

Conviene mencionar brevemente los resultados de un estudio sobre distribución de la propiedad del capital en las sociedades anónimas que operan en Chile (9). El estudio indica que a diciembre de 1969, un 36,6% del capital de las sociedades anónimas era estatal, siendo en la Minería de un 47%, en la Industria Manufacturera de un 16,8%, en la Construcción de un 56,9%, en la Electricidad, Gas, Agua y Servicios Sanitarios de un 69,7% y en Transportes y Comunicaciones de un 29,4%. La medición de la importancia del Estado por medio del capital que posee, ofrece problemas contables de importancia, pero es un indicador que suele satisfacer a los que piensan que sólo el control directo a través de la propiedad de las empresas es de real interés.

Terminaremos este subcapítulo referente a indicadores cuantitativos de la importancia del Estado en Chile, mencionando algunos de orden macroeconómico.

En lo referente a la formación del nuevo capital es interesante destacar que según ODEPLAN, la Inversión Pública Directa e Indirecta llegó a representar un 75% de la Inversión Geográfica Bruta del país en 1969 (49,3% directa y 25,5% indirecta); estimaciones preliminares para 1970 (10) indican que ese porcentaje se elevaría a un 77,5%.

Respecto al Ahorro Interno, el Ahorro Público constituía un 40% en 1969 contra menos de un 20% en 1960; ya se vio con anterioridad que el grueso del ahorro realizado en insti-

---

(8) Estas cifras están calculadas a partir de documentos oficiales del Banco Central de Chile, Superintendencia de Bancos, Corporación de Fomento y Sistema Nacional de Ahorros y Préstamos.

(9) Ver Revista de la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, Nº 19, Santiago Chile, diciembre de 1970.

(10) Banco Central de Chile, 45º Memoria Anual correspondiente a 1970, Santiago, Chile 1972.

tuciones financieras por personas y empresas era controlado por el Estado.

En relación con la población ocupada en el Sector Público, estimaciones de ODEPLAN indicarían que en 1970 constituía un 13,4% del total de los ocupados en el país; debe considerarse que, al igual que en el caso de la participación estatal en el valor agregado, el porcentaje es indudablemente una subestimación por la definición restringida del Sector Público usada por ese organismo.

Otro indicador interesante, aunque no tanto desde el punto de vista del control económico del Estado, proviene del porcentaje de la población total que se encuentra asegurada en organismos de previsión, el grueso de los cuales es estatal; ODEPLAN estima que a fines de los años sesenta un 70% de la población total se encontraba asegurada.

Debemos mencionar, por último, que la tributación representaba en 1969 alrededor de un 20% del Producto Geográfico Bruto, el Gasto Fiscal alrededor de un 22%, el Gasto en Consumo del Gobierno Central algo más de un 12% y el Gasto en Consumo del Sector Público un 48%.

Es interesante comparar algunos de estos porcentajes con los similares de otros países latinoamericanos; la Comisión Económica para América Latina (11) presenta dos comparaciones interesantes desde el punto de vista que nos interesa; la primera se refiere a la importancia de los Gastos del Gobierno General como porcentaje del Producto Interno. Este porcentaje sería de 36,1% para Chile en 1967-1968 mientras en Argentina era de 27% (1968-1969), en Brasil de 27,1% (1967-1968), en México de 16,6% (1967-1968), en Perú de 20,4% (1966-1967), en Guatemala 12,1% (1966-1967), en Ecuador 22,9% (1966-1967) y en Bolivia 22,5% (1968-1969); la segunda comparación se refiere a la participación que el Sector Público poseía en la Inversión Fija en 1969; mientras en Chile el porcentaje era de un 58,6%, en Argentina era de 37,1%, en Brasil 38,8%, en México 40,8%, en Perú 34,6%, en Guatemala 22,2%, en Ecuador 40,5%, en Uruguay 17,2% y en Bolivia 58,6%; debe mencionarse la importancia de la llamada inversión indirecta

(11) Naciones Unidas, "Tendencias y Estructuras de la Economía Latinoamericana", Santiago Chile, 1971.

en el caso chileno; su consideración lleva indudablemente a la conclusión que la economía chilena era la más estatizada del continente en 1969 con la sola excepción de Cuba. Lo anterior se refuerza sin duda en 1970, de forma tal que al asumir el Gobierno de la Unidad Popular, dicho gobierno encuentra un país estatizado en sus aspectos substanciales, con un control directo importante y uno indirecto que cubría prácticamente todas las ramas de la actividad económica.

Sólo si se toma en cuenta lo dicho, es posible evaluar la real significación para el desarrollo futuro del país de la toma del poder por un gobierno estatista.

III. *ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA ACTUAL SITUACION ECONOMICA*

Del análisis de la primera parte pueden extraerse algunas conclusiones de interés, básicas para entender la real situación económica que en la actualidad vive el país.

La primera conclusión que vale la pena destacar es que al asumir el gobierno de Chile la Unidad Popular, a fines de 1970, el país distaba mucho de ser uno típicamente capitalista.

El control directo del Estado era de real significación, aunque no se puede decir que fuera determinante.

En cuanto al control indirecto, sí era de gran importancia, y en la práctica ha sido empleado profusamente en el país. El control estatal en la actividad económica chilena no es nuevo sino que es un proceso bastante antiguo que sólo se ha agudizado en los últimos años. En el hecho no existía en 1970 una actividad económica mediana o grande en que el Estado no hubiera intervenido en forma determinante.

El control indirecto se ha utilizado con propósitos de política económica no siempre adecuados desde el punto de vista del desarrollo y la asignación óptima de los recursos; sin embargo ello no quiere decir, como a veces se insinúa, que los mecanismos de control indirecto son ineficaces; la verdad es que normalmente han sido muy eficientes pero los propósitos de las políticas han sido erróneos.

La protección arancelaria para desarrollar la industria nacional ha conseguido su objetivo proteccionista, aunque la in-

dustria chilena sea ineficiente; los bajos precios agrícolas han permitido una cierta redistribución del ingreso aunque para ello se haya liquidado la actividad agropecuaria; la tributación y los controles sobre el sistema financiero han logrado desviar recursos desde el Sector Privado al Público, aunque ello haya significado quizás una baja en el ahorro interno y una mala asignación de las inversiones; el tipo de cambio fijo ha evitado en parte mayores alzas de precios, aunque ello haya implicado vivir con permanentes problemas de balanza de pagos; la fijación de tasas de interés negativas han impedido en parte que aumenten los costos de producción, aunque ello haya significado liquidar el mercado de capitales; la ley de inamovilidad ha impedido en verdad que los trabajadores ocupados pierdan su trabajo, aunque ello haya significado que los inactivos y desocupados permanezcan como tales.



En general es posible afirmar que los controles indirectos han tenido gran eficiencia. Se podrían citar decenas de casos; piénsese en el desarrollo de la actividad avícola, porcina y lechera en 1966 como consecuencia de la política de precios adecuada o en el desarrollo de la construcción como resultado de las ventajas tributarias del DFL 2. Se puede afirmar que, en general, los controles indirectos han sido muy eficientes en *conseguir los objetivos deseados por el Gobierno;* otro cuento es que los objetivos fueran erróneos o que los costos de conseguirlos no se hubieran valorizado en forma adecuada.

No se puede decir lo mismo de la experiencia chilena sobre controles directos. Conocidas son por todos los gobiernos chilenos incluyendo naturalmente el actual, la absoluta incapacidad del Estado para controlar sus empresas. Piénsese en la independencia ya clásica respecto del gobierno de instituciones como la CORFO, ENDESA, ECA, ENAP, etc. Obsérvese la absoluta incapacidad de la Autoridad Monetaria para controlar la actuación de sus instituciones financieras como el Banco del Estado, INDAP, CORA, etc. Se podrían citar muchos casos más.

El fenómeno anterior es muy fácil de explicar. Cuando la actividad económica es descentralizada, la Autoridad Política sabe cuál es la motivación central de las unidades económicas

productivas (maximizar utilidad, producto medio, ventas, etc.), lo que le permite establecer reglas del juego que hagan que los intereses de las empresas descentralizadas coincidan con los del Estado. Esto no sucede con las empresas estatales que normalmente operan sin criterios muy claros; no se sabe exactamente lo que las mueve y en consecuencia no se les puede incentivar tan rápida y eficazmente como a las unidades productivas en un sistema descentralizado. Debiera además considerarse la imposibilidad práctica de que alguien (el Estado) se controle a sí mismo; el control de un funcionario estatal, sobre otro de similar poder y confianza política es casi imposible.

Por estas razones teóricas y prácticas es que el cambio que representa el Gobierno de la Unidad Popular al pasar desde controles indirectos hacia directos, nos parece inadecuado, pues dificulta la poca planificación existente, burocratiza aun más la gestión productiva y generaliza la ineficiencia ya clásica de nuestro Sector Público a todo el resto de la Economía. Esta segunda conclusión es muy importante porque indica que en nuestro país no se ha recogido nada de las experiencias modernas de los países socialistas europeos y del estancamiento cubano.

Podemos decir entonces, que la política de "cambios profundos" de la Unidad Popular no implica en lo económico un cambio cualitativo pues la importancia del Estado en estas materias ya era determinante a fines de 1970. El mayor empleo de controles directos creemos que es un retroceso claro pues hipoteca las posibilidades de desarrollo acelerado al burocratizar el Sistema, dificultar la Planificación y empeorar la asignación de recursos en general.

Puesto que no parece haber intenciones de emplear estímulos económicos lógicos, que se avengan con la naturaleza de las unidades económicas, los problemas anteriores probablemente se agravarán en el futuro. La deficiencia clásica de las empresas públicas chilenas tiene en gran medida su origen en la falta de incentivos de sus trabajadores, dirigentes y dirigidos; piénsese en el Servicio Nacional de Salud, en la educación, en Ferrocarriles del Estado, en la Empresa de Transportes Colectivos, etc.

Igual cosa sucede con la competencia; el desarrollo industrial chileno se ha llevado a cabo en buena medida a través de formas monopólicas. La falta de competencia externa, generó en Chile una industria bastante ineficiente que ahora el Gobierno quiere controlar directamente. Si antes había una esperanza de abrirse a la competencia internacional, aunque sólo fuera a niveles latinoamericanos, en el futuro no habrá ni siquiera esperanzas, pues el Gobierno UP ha planteado en varias oportunidades su desconfianza en la competencia como mecanismo para aumentar la eficiencia productiva; lo anterior se agrava aún más si se piensa en los problemas de balanza de pagos existentes en la actualidad que hacen imposible pensar en una apertura al comercio internacional sin una substancial devaluación.

La situación anterior tiene importancia para valorizar lo que efectivamente significa la acción gubernamental dirigida hacia un mayor control directo; si se piensa que desde un punto de vista de buena asignación de los recursos un porcentaje significativo de las actuales empresas chilenas debieran ser reemplazadas por otras, su traspaso al Estado no hace sino agudizar los problemas financieros fiscales sin dar a cambio un mayor control, comprometiendo además cuantiosos recursos de ahorro que deberían destinarse a las nuevas empresas capaces de competir en mercados más amplios.

En conclusión podemos afirmar que las deficiencias del ya importante aparato fiscal existente a fines de 1970, tenderán a agudizarse en el futuro. La escasa planificación, la falta de estímulos económicos y de participación, la burocracia, la falta de competencia son deficiencias clásicas de nuestro Sector Público que tenderán a generalizarse a todo sistema en la medida que crezca el área estatal de producción. Quizás como consuelo se podría indicar que el abundante control estatal indirecto había ya generado niveles de ineficiencia graves en el sector productivo que hoy se trata de estatizar.

En cualquier caso es probable que el costo social que tendrá la política de mayor control directo generará reacciones que podrán en el futuro imponer formas descentralizadas de gestión y mecanismos de control estatal indirecto, más eficientes y democráticos, como ya ha ocurrido en la mayor parte de

los países del mundo que han pasado por situaciones similares a las que vive hoy el país. La comprensión creciente de que el mercado como asignador de recursos no es de la esencia del capitalismo facilitará grandemente las cosas. Cuando se comprenda que el mercado puede ser utilizado para asignar eficientemente los recursos en un régimen socialista, se habrá avanzado bastante en el consenso mínimo necesario para un crecimiento más acelerado.

Los dos años de gobierno UP, han significado en general un acentuamiento de las distorsiones del sistema de precios y en general una baja de la productividad de los factores productivos.

Esta situación es la consecuencia de una política de corto plazo conscientemente dirigida a obtener apoyo popular a través de incrementar el consumo; naturalmente esta política de corto plazo iba acompañada del objetivo de largo plazo de formar la llamada área social; la idea parece haber sido que la formación del área social iba a permitir resolver los problemas de acumulación, desarrollo y adecuada asignación de los recursos; por otra parte las distorsiones y problemas de corto plazo se iban a resolver drásticamente al parecer aprovechando alguna coyuntura política favorable derivada del inevitable enfrentamiento que tendría que producirse con la "oligarquía" o el "imperialismo".

A pesar del claro fracaso de la estrategia UP, se han producido algunos cambios que tendrán importante repercusión, buena o mala, en el futuro del país; de entre ellos conviene destacar la estatización del grueso del aparato productivo, la virtual eliminación de los pocos y debilitados grupos de poder económico que existían en Chile, la bien o mal concebida nacionalización de las empresas extranjeras norteamericanas, la desprivatización de los predios agrícolas de mayor tamaño y otras reformas que de un modo u otro tenían apoyo de parte de la mayoría de los diversos grupos sociales del país.

En lo que sigue se pretende caracterizar el país en lo económico de acuerdo con las nuevas realidades producto de las continuas reformas habidas en los últimos años. El deterioro evidente de la situación económica en los últimos dos años hace surgir nuevamente como problemas, situaciones que ya

parecían en proceso de superación. La caracterización sólo se refiere a los aspectos económicos y no pretende en ningún caso ser exhaustiva; sólo se trata de enumerar áreas problema.

a) *Crecimiento de la Economía Chilena.*

La tasa de crecimiento de la economía, si bien ha sido generalmente lenta en los últimos treinta años, ha sido de suficiente magnitud como para que Chile tenga en la actualidad un nivel de vida superior al grueso de los países caracterizados como subdesarrollados. Su estructura económica es compleja y tienen una fuerte participación en el producto los sectores industriales y de servicios; la importancia de la agricultura es realmente secundaria y en general en el país, al terminar los años sesenta, se estaba extendiendo la adquisición de ciertos bienes durables característicos de países de mayor desarrollo (cocinas, radios, televisores, vivienda, línea blanca, etc.).

Chile, en consecuencia, a pesar de su lenta tasa de crecimiento, tiene un nivel de vida que no permite afirmar que sea un país subdesarrollado a secas.

Sin embargo, su lenta tasa de desarrollo (algo mayor en los últimos años) impide que el país muestre el dinamismo típico de una economía en expansión; ello explica también la falta de dinamismo en el crecimiento de las oportunidades de trabajo y, en consecuencia, buena parte de la existencia de sectores marginales subempleados, desocupados, o inactivos que explican en buena medida la desigualdad que se observa en la distribución de los ingresos.

Esta tendencia promedio de los años sesenta, ha continuado siendo válida en los últimos dos años pero tiende a quebrarse hacia adelante por la baja en el ahorro, inversión y disponibilidad de divisas que se han presentado en el período 1971-72. Las perspectivas de crecimiento futuro son realmente alarmantes por las razones recién dichas y por otras que se irán analizando a continuación.

b) *La importancia del Estado en la Economía Chilena.*

La actividad económica chilena es altamente dependiente del comportamiento del sector público; en la primera parte del

trabajo se expresó lo anterior con latitud; sólo cabe agregar acá que la política UP de estatizar los medios de producción tiende a agudizar esa característica de la economía chilena.

En la actualidad el control directo del Estado es mayoritario en prácticamente todos los sectores productivos y completo en las grandes y medianas empresas productoras de bienes y servicios.

El control directo es prácticamente total en toda el área financiera, en la gran y mediana minería, en los servicios de utilidad pública, en la educación y salud, en el comercio mayorista, en el comercio exterior, en la infraestructura y transportes, en la mediana y gran industria. No es muy inferior en la agricultura y construcción, en especial si se consideran los instrumentos de control indirecto que el Estado posee.

Es interesante destacar que *"los cambios"* cuando se los piensa en términos de traspaso de propiedad al Estado, parecen haber llegado a su fin; en efecto no existen concentraciones de medios de producción privados de importancia en el presente; el latifundio ya se terminó; las industrias privadas no tienen importancia; sólo en los sectores de servicios, construcción y algún otro subsisten importantes núcleos privados que en cualquier caso distan bastante de constituir "áreas estratégicas" o "concentraciones de poder", a pesar de dar a sus dueños (en especial en el sector de servicios) ingresos de importancia.

El rol del Estado en la economía chilena es determinante; la política económica de los gobiernos de turno determina qué se produce, cómo se produce, cómo se distribuyen los bienes y servicios, la asignación de la inversión, la captación de ahorros, la distribución del crédito, las autorizaciones de entrada y salida del país de productos, capitales y tecnologías, los precios, etc.

Chile es una economía sin iniciativa privada de importancia; es una economía estatizada y en consecuencia no puede decirse que sea capitalista, liberal o basada en el mercado y la empresa privada. No existe un estatuto claro y confiable en relación con la empresa privada ni de ninguna otra forma de producción descentralizada.

c) *La Situación del Sector Industrial.*

La política económica seguida los últimos años ha implicado una alta protección al sector industrial y un castigo al sector agrícola. En Chile se fomenta la industrialización a cualquier costo y sin importar la eficiencia del sector; no existe competencia a nivel nacional ni internacional por la prohibición de importar y los altos aranceles, lo que implica importantes niveles de ineficiencia. La orientación de la política de fomento es hacia crear grandes proyectos, la mayor parte de las veces sin justificación desde un punto de vista social. En resumen, la política arancelaria, de fomento y de precios, ha producido en Chile niveles altos y complejos de industrialización, con un alto costo social derivado de su ineficiencia.

Gran parte de la industria chilena carece de justificación económica y en una eventual integración con otros países podría desaparecer. Las tecnologías que emplea son excesivamente intensivas en el uso de capital, como consecuencia del bajo precio relativo de este factor respecto del alto costo del trabajo; ello explica en parte la falta de dinamismo de la demanda industrial por trabajadores.

El crecimiento industrial de los últimos años, aunque de importancia, ha sido insuficiente; el nivel de vida del trabajador industrial es relativamente alto en especial en los sectores sindicalizados; el rol de la CORFO ha sido importante en la generación de la excesiva protección al sector; existe en los funcionarios públicos y en particular en los de CORFO una estrategia de desarrollo implícita en el sentido de que industrializar es siempre bueno, sin importar el costo y en lo posible con participación directa de la Corporación; esta institución fomenta la ineficiencia al quitarle competitividad a la actividad, no cobrar los préstamos y comprar las empresas quebradas; el pequeño esfuerzo en contrario hecho por el gobierno anterior no ha sido confirmado por el actual.

La CORFO hoy controla prácticamente el total de la actividad industrial y se han agudizado los problemas del pasado; no hay proyectos de inversión y el control sobre las empresas es irracional; se piensa que la computación permitirá un con-

trol más adecuado, lo que obviamente es un error, aunque sí una buena disculpa para seguir invirtiendo irracionalmente los recursos.

d) *La Agricultura.*

Es el sector afectado por la industrialización forzosa y los precios políticos. La Reforma Agraria ha eliminado el latifundio y, en consecuencia, debe concluir en el plazo más breve posible; subsiste un problema gravísimo con los minifundios que no se aborda con seriedad y que implica niveles de vida desastrosos similares a los de otros sectores marginados de la sociedad agraria como los trabajadores no permanentes, los indígenas y los desocupados e inactivos que pululan en los pueblos.

Existen precios (tipo de cambio) de castigo para la agricultura y ello explica buena parte de los problemas de producción, bajo aporte del Producto Geográfico Bruto, baja ocupación y bajos niveles de vida.

La estructura fiscal de apoyo a la agricultura parece ser ineficiente, costosa y de baja calidad; hay organismos públicos que si se cierran probablemente se incremente la producción.

La estructura de precios, subsidios y tributación es confusa y no se sabe qué o a quién favorece; esto último unido a una incertidumbre generalizada derivada de tomas, desabastecimiento, discriminaciones, etc., conduce a un estancamiento del sector.

e) *La Construcción.*

El desarrollo privado de este sector ha sido importante a partir de los beneficios tributarios otorgados en 1959-1960, pero muy ligado al comportamiento del gobierno; en efecto, las continuas fluctuaciones en el gasto fiscal habitacional y en obras públicas afecta gravemente el desarrollo del sector; existe un exceso de control sobre las empresas constructoras de racionalidad discutible; se exigen muchos papeles y trámites innecesarios y el sistema financiero es engorroso.

El aparato fiscal constructor y de control del sector es monstruoso, caro, ineficiente y su beneficio social es dudoso; los

costos de construcción fiscal son altos; el sistema financiero fiscal ineficiente y burocrático.

Los proyectos de obras públicas carecen de racionalidad económica y no se integran con el desarrollo de los sectores básicos; no existe al parecer ninguna política de infraestructura excepto satisfacer las demandas de los políticos regionalistas y resolver focos localizados de desocupación; no hay una política clara de urbanización, en especial en Santiago.

f) *El Sector Exportador.*

Es un sector de importante desarrollo en los últimos años, aunque debería ser mayor por las claras ventajas comparativas del país en esta área. La no existencia de una política clara frente al capital extranjero, tecnología, capacidad empresarial, etc., han limitado el desarrollo del sector; probablemente también lo ha limitado el subsidio notable otorgado a la industria nacional y la política cambiaria que castiga al exportador chileno.



La costumbre única en el mundo en el sentido de que las empresas nunca deben cerrar (aunque produzcan cinturones de castidad) hace subsistir actividades con un alto costo social como el salitre, el carbón y otras que implican cuantiosos recursos que podrían haberse invertido por ejemplo en el cobre; no se discuten los costos de prospección de ENAP en su búsqueda de petróleo y a nadie por ejemplo llama la atención de que en definitiva no encuentre nada.

En definitiva no parece haber racionalidad clara en el sector y todo lo que en él sucede depende de la habilidad del burócrata de turno, el que naturalmente carece de incentivos para llevar a cabo una gestión adecuada.

g) *Transportes.*

Este sector (estatal en su mayoría) es realmente un lastre para la comunidad por los substanciales déficit que presenta y los cuantiosos recursos de ahorro que utiliza anualmente. Sus costos de operación no tienen nada que ver con las tarifas, las que suelen ser muy inferiores a aquéllos. Subsisten sectores

que no se justifican por su alta ineficiencia y mal servicio a los usuarios; no hay una política racional que coordine los diversos medios de transporte, como tampoco una respecto al empleo del material importado, repuestos, vehículos, etc.; continuamente hay contradicciones entre la política de importaciones y el desarrollo de ciertas actividades nacionales.

Hay varias empresas que deben cerrarse y existe una deficiencia clara de ejecutivos con racionalidad económica.

h) *Otros sectores.*

El comercio mayorista y el exterior se encuentra, al presente, excesivamente centralizado y no hay criterio de racionalidad económica en su manejo. El control estatal sobre el comercio (cuotas, precios, horarios, etc.) no tiene en cuenta los intereres de los consumidores y no obedece a ninguna política pensada en términos de servir a la comunidad. Existe el convencimiento erróneo que el control estatal defiende al consumidor, cuando en la práctica lo único que hace es dificultar el desarrollo del sector; fomenta la escasez, el desabastecimiento y los mercados negros; sólo en el desarrollo de ciertas actividades de infraestructura ligadas al comercio parece haber habido alguna racionalidad.

La educación y salud se encuentran también excesivamente centralizadas. Los servicios son de baja calidad y costosos; la educación es gratuita para los que pueden pagar y existe un desperdicio de recursos notable en la educación superior que no se orienta en términos de las necesidades reales del desarrollo sino hacia un crecimiento irracional encaminado a dar el máximo de títulos a personas que en definitiva no pueden aprovechar sus conocimientos por la baja calidad de ellos o porque no existe la demanda adecuada.

Sobre los servicios previsionales sólo cabe decir que son injustos y caros. No fomentan el ahorro y son un pesado lastre para el Fisco. Su eficiencia es nula y el impuesto que implican para la contratación de mano de obra no contribuye precisamente a aumentar la ocupación de la misma.

Los servicios bancarios y financieros son también excesivamente centralizados; no existe competencia alguna, lo que

redunda en un servicio caro y que no sirve a las necesidades de personas y empresas. Su extremada rigidez impide abrir todas las posibilidades de ahorro voluntario que existen en otras economías. Hay discriminaciones tributarias y de otro tipo que afectan determinadas formas de ahorro, sin obedecer a políticas claras de ahorro y asignación de inversiones.

Las restricciones oficiales sobre el "crédito para el consumo" no han impedido el desarrollo de un mercado de crédito en la venta de muebles y automóviles que naturalmente desapareció con el gobierno UP, debido a la política de expansión monetaria exagerada y a la incertidumbre generalizada de la llegada del nuevo gobierno.

La exagerada selectividad del crédito chileno parece no haber tenido efecto alguno y, por el contrario, parece haber entorpecido el desarrollo de una intermediación financiera eficiente.

i) *El Sector Público.*

Es difícil encontrar en otros países del mundo un sector público más ineficiente que el chileno y de un tamaño tan grande respecto de los servicios que presta; es un sector altamente burocratizado y en que no existe un sistema de incentivos que garantice un desenvolvimiento medianamente aceptable; existen duplicidades de funciones; instituciones cuyas funciones no son claras, desigualdades no justificadas de remuneraciones y niveles inaceptablemente bajos en ciertas reparticiones vitales (justicia, educación, salud, profesionales, defensa, etc.). La organización del sector público impide un control eficiente de parte de los gobiernos de turno, lo que imposibilita una planificación efectiva, en especial si se piensa en mecanismos de control directo; debe agregarse la ausencia de proyectos de inversión y la inexistencia práctica de una adecuada evaluación de proyectos.

El gasto público ha tenido un crecimiento asombroso que no guarda relación con los servicios que presta a la comunidad; el grueso del mayor gasto público ha sido en gasto corriente y en especial remuneraciones y gastos previsionales; los esfuerzos por aumentar la inversión no han sido muy exi-

tosos a pesar de lo realizado entre 1965 y 1970; la mayor generación de ahorro fiscal e inversión de esos años se ha perdido completamente en los últimos dos, de tal manera que en el presente la situación fiscal es un desastre desde el punto de vista de la acumulación de capital.

El sistema tributario vigente parece ser bastante progresivo; después de las sucesivas reformas tributarias la evasión no parece ser significativa excepto con la proveniente de las compraventas y la derivada de los ingresos de personas que laboran en el sector servicios y comercio. El sistema tributario y, en especial, el arancelario discriminan entre actividades, formas de organización productiva, instrumentos financieros, al parecer sin haber una correspondencia entre esas discriminaciones y una adecuada política económica encaminada a un desarrollo más acelerado.

La administración de las empresas fiscales se dificulta por rigideces derivadas de normas centralizadas que no implican incentivos claros; no existe un control adecuado sobre las reinversiones, salarios, excedentes; no hay normas claras sobre las reservas de depreciación, la imputación de intereses en los costos, tarifas, tributación y otras variables claves para poder evaluar el comportamiento de esas empresas y compararlas con otras. Las empresas están sobreprotegidas, no tienen competencia y a veces ejercen un poder monopólico con el que explotan a los consumidores, traspasando el excedente, en general, hacia su personal a través de mayores remuneraciones. Estas empresas no generan en definitiva ahorro sino consumo.

j) *El Comercio Exterior.*

La estructura de protección no parece adecuada a una asignación óptima de los recursos nacionales; el tipo de cambio ha estado persistentemente subavaluado; la política frente al capital extranjero es confusa y no parece obedecer a una estrategia del desarrollo económico acelerado. El cuadro se completa con la existencia de un sinnúmero de controles directos, prohibiciones, cuotas, que determinan en definitiva una situación engorrosa en que no se entienden las prioridades ni se ve con claridad cuáles son los propósitos de tanto control.

La estatización del grueso del comercio exterior (y de las actividades productivas) y la continua implantación de nuevas restricciones al comercio, resultan obviamente incompatibles con una integración económica con otros países.

El manejo administrativo del comercio exterior es muy centralizado y burocrático; los servicios financieros, bancarios y otros indispensables para un desarrollo del comercio exterior en el Siglo XX, han sido insuficientemente desarrollados como consecuencia de lo anterior.

k) *La Ocupación.*

No ha existido en Chile una política ocupacional propiamente tal, excepto el viejo expediente de incrementar el gasto público en especial en obras públicas destinadas a paliar cesantías localizadas geográficamente.

La baja tasa de aumento de la ocupación se explica por el crecimiento lento de la economía que a su vez se deriva de una mala asignación de las inversiones y del lento crecimiento de las mismas. El alto costo del trabajo, respecto del capital, es otra de las causas de los bajos niveles de ocupación; los altos costos previsionales, la ley de inamovilidad, el fuerte poder sindical, y el desorden social derivado de un relajamiento disciplinario nacional configuran un costo implícito muy alto en la contratación de mano de obra; las bajas tasas de interés, los créditos externos (subsidiados) en maquinarias, el tipo de cambio subvaluado significan un costo del capital que nada tiene que ver con el costo social del mismo.

Los salarios mínimos, superiores a los del mercado, que consiguen los sindicatos fuertes, explican también parte de la desocupación.

La situación de costo relativo de la mano de obra explica el empleo de tecnologías intensivas en el uso del capital y el escaso desarrollo de proyectos intensivos en trabajo como podrían ser la forestación, la agroindustria, el turismo y otros que son aparentemente rentables desde un punto de vista social.

El cuadro se completa, con las restricciones absurdas que existen para la instalación de nuevas actividades productivas,

los innumerables trámites, el insuficiente desarrollo de un mercado de capitales, el tratamiento burocrático a la inversión extranjera, la inadecuación de la educación a la demanda de trabajo, la falta de información y las constantes fluctuaciones del gasto fiscal y la emisión.

l) *La Estabilidad de la Economía.*

A pesar de que la pugna social, que se traduce en aumentos de remuneraciones explica las presiones de costo que finalmente se traducen en alzas de precios, es indudable que ellas persisten en el tiempo por una política de gasto fiscal financiado con emisión; sin duda en los momentos que los gobiernos suben al poder, poseen la fuerza suficiente como para controlar los aumentos de remuneraciones y el gasto fiscal; sin embargo, la experiencia indica que los diversos gobiernos no han aprovechado la coyuntura favorable para detener la inflación y, por el contrario, tienden a impulsar los incrementos de demanda a través de aumentar el gasto fiscal y la emisión. En Chile se sobreestima, al parecer, la fuerza de los sindicatos.

En Chile no se ha pretendido la estabilidad de la economía, excepto en las declaraciones; no se ha concedido a las variables monetarias la real importancia que poseen en la determinación de las altas tasas de inflación y se ha preferido confiar en los controles de precios y en políticas de abastecimiento que nada tienen que ver en una política antiinflacionaria seria.

No parece haber conciencia en el sentido de que detener la inflación casi siempre implica costos; costos en términos de menores reajustes de remuneraciones, menores utilidades, de menor gasto fiscal financiado con emisión o desocupación. Tampoco parece haber conciencia de la relación, probada empíricamente en todo el mundo, entre emisión y alza en el nivel de precios; en Chile nos conformamos con dar a la inflación una categoría de maldición divina que los hombres no pueden controlar por derivarse de "factores estructurales" que si bien pueden explicar pequeños procesos inflacionarios o alzas de precios por una vez, no pueden explicar persistentes tasas de inflación de la magnitud de las chilenas.

Nadie piensa por qué Bolivia, Guatemala y otros países

con "problemas estructurales" y "lucha de clases" no tienen inflación; nadie piensa cómo otros países han logrado la estabilidad a pesar de ser subdesarrollados, capitalistas, etc.

No ha existido en Chile una política monetaria y fiscal compatible con la estabilidad económica. Las continuas fluctuaciones de la oferta de dinero y del gasto fiscal y el cambio en la composición de este último, explican, sin duda, buena parte de las fluctuaciones que se observan en la actividad económica (producción, ventas, ocupación) y los cambios en las tasas de inflación anual.

m) *La Distribución del Ingreso.*

El sector realmente de bajos ingresos al parecer no supera un tercio de la población y está constituido por obreros agrícolas, minifundistas, trabajadores por cuenta propia, inactivos, desocupados y, en forma muy secundaria, por asalariados con trabajo permanente. Existe un "sector medio" que debe superar un 65% de la población y que se compone de obreros con trabajo permanente, empleados, trabajadores independientes, profesionales, comerciantes, etc. El grupo de ingresos realmente altos es muy pequeño, con niveles de vida inferiores a otras élites de otros países; debe concentrarse en el sector servicios y comercio y secundariamente en la pequeña y mediana industria y otros sectores. Lo componen también profesionales, gerentes, administradores, funcionarios de gobierno y de la burocracia internacional.

Si lo anterior fuera correcto, se ve con claridad que el sector medio es políticamente importante. El problema de redistribución es claramente uno de subir los precios agrícolas, acelerar la tasa de desarrollo y dar algunos bienes de consumo colectivo, por ejemplo a los niños; existe ya una redistribución importante por la vía tributaria.

NOTAS ACERCA DE LA ESTRUCTURA DE PODER EN CHILE (1)

Raúl Urzúa F.

I. *INTRODUCCION*

Cualquier intento por introducir cambios estructurales destinados a lograr una sociedad más acorde con los ideales de justicia social requiere modificar las relaciones de poder que sostienen la estructura vigente. De allí que la identificación de esas relaciones ocupe un papel central en todos los diagnósticos de la sociedad chilena que se han esbozado en los últimos años.

El programa de la actual combinación de gobierno se fija como tarea, a este respecto, enfrentar internamente a la oligarquía y a los monopolistas, identificados ambos como la "burguesía dominante". Siendo esta burguesía dominante la detentadora del poder real en la sociedad chilena, atacarla y destruirla es una condición sine qua non en el camino de la construcción de una sociedad socialista. Desgraciadamente los análisis que nos presentan científicos sociales miembros o sim-

---

(1) Agradezco al profesor Fernando Galofré sus valiosas sugerencias a un primer borrador de este trabajo. Si éste sigue siendo débil se debe a la incapacidad y tozudez del autor, contra las cuales nada pudieron los esfuerzos del paciente colega.

patizantes de los partidos actualmente en el poder se caracterizan, en general, por la gran vaguedad con que se emplean conceptos centrales en su propia interpretación. La laxitud con que se emplea el término monopolio ya ha sido puesta de manifiesto por Andrés Sanfuentes (2). No es menor la que se emplea al referirse a la oligarquía, la burguesía dominante, o la nueva "burguesía de servicios" de que han empezado a hablarnos. Aunque la imprecisión de los conceptos es cómoda desde el punto de vista político, ya que permite ampliar o no el campo de los amigos y enemigos según convenga, ella en definitiva nos aparta de la realidad que tratamos de explicar y comprender. A fin de volver a un terreno común, tratemos primero de desentrañar qué es lo que está detrás de afirmaciones vagas.

En las ciencias sociales se utiliza la expresión "oligarquía" para referirse a un sistema de gobierno en el cual el poder político es monopolizado por una minoría. Es, por consiguiente, un concepto de ciencia política, utilizado principalmente por los "neo-maquiavélicos" Pareto, Mosca y Michels. La expresión "burguesía" tiene connotaciones diversas en contextos distintos, que van desde un conjunto de valores ético-religiosos (en este sentido es usado en numerosos escritos de filosofía social cristiana), pasando por una forma de cultura, hasta la descripción objetiva de grupos sociales distinguidos según la posición que ocupan en la estructura social. Es este último el sentido que predomina en la concepción marxista: la burguesía es la clase propietaria de los medios de producción. Siendo por definición la burguesía la clase económicamente dominante (la que tiene mayor poder económico), el adjetivo dominante que se le agrega implica que ella es también la que controla el poder político.

Por consiguiente, el análisis marxista de la realidad chilena estaría afirmando la existencia en Chile, al momento en que ellos llegan al gobierno e incluso ahora, de una minoría que detenta al mismo tiempo el poder político y el económico. A nuestro juicio ese diagnóstico no hace justicia a la complejidad de la estructura de poder existente en Chile antes que Salvador Allen-

---

(2) **El papel de los mitos en la estrategia económico-social de la Unidad Popular**, en "Chile: el Costo Social de la Dependencia Ideológica", varios autores, Ed. Del Pacífico, Santiago, 1973.

de conquistara la presidencia, y mucho menos a la que actualmente empieza a emerger. Parece más realista afirmar que Chile, como otros países latinoamericanos, ha pasado en los últimos cincuenta años por un proceso de transición incompleto, alejándose de formas de gobierno estrictamente oligárquicas pero sin que logre todavía encontrar los mecanismos que permitan una total participación en el ejercicio del poder (3). En el presente trabajo haremos un intento por precisar ciertos aspectos de nuestra "transición incompleta". Para esto, luego de una indispensable definición de los conceptos básicos a ser empleados, examinaremos los cambios que ha ido experimentando nuestro sistema político en relación con las transformaciones de nuestra sociedad. Puesto ese marco general nos concentraremos en las relaciones entre la clase empresarial y el poder político, para terminar en el último capítulo esbozando las grandes líneas de una nueva y ya emergente estructura de poder.

II. *ALGUNOS SUPUESTOS Y CONCEPTOS BASICOS*

En términos suficientemente abstractos como para cubrir sus diversos ámbitos o esferas, podemos decir que *poder* es la capacidad que tiene un individuo, grupo u organización de imponer su voluntad a pesar de las resistencias que ella provoque. Esa capacidad se expresa de varias maneras. En algunos casos ella se deriva del control que se tiene sobre bienes y servicios escasos y deseables. La mayor capacidad que tienen los grandes empresarios para defender e imponer sus intereses en el mercado, en comparación con la que tienen los empresarios más pequeños, el mayor poder de los latifundistas en relación con los minifundistas, el de un banco sobre sus deudores, etc., corresponden todos a un tipo de poder que ocurre entre individuos, grupos u organizaciones que no pertenecen a una misma asociación y que, por lo tanto, no tienen vínculos de subordinación jerárquica entre ellos. Podríamos decir que

(3) En general para América Latina el punto ha sido señalado por Jorge Graciarena en Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina, Paidós, 1967.

éste es un *poder no institucionalizado*, o simplemente poder en el sentido restringido.

Un tipo distinto es aquél que se apoya en el deber de obediencia que crea la presencia de una jerarquía y una línea de mando común tanto para los poderosos como para los subordinados. Max Weber llamó *autoridad* a este tipo de poder y es el que tienen las "autoridades" del Estado, tales como el Presidente de la República, sus ministros, etc., así como los gerentes de empresas sobre sus subordinados y, en general, todos aquellos que ocupen las posiciones superiores en una línea jerárquica. Por último y apartándonos un poco de la tradición weberiana, parece necesario distinguir un tercer tipo de poder que aquí llamaremos *influencia* y que consiste en la probabilidad de afectar la dirección de las decisiones de quienes tienen ya sea poder no institucionalizado o autoridad. Es éste el poder que tiene el consejero áulico o la eminencia gris, el asesor o el gran empresario con buenos contactos en el gobierno, los formadores de opinión pública (líderes intelectuales, periodistas), etc.

El poder adquiere matices distintos según cual sea la esfera o el ámbito en el cual se aplica. Si distinguimos entre el subsistema económico, el político y el socio-cultural, debemos especificar esa definición general a fin de adecuarla a cada uno de ellos. Si definimos el subsistema económico como el conjunto de interrelaciones que se producen a raíz de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios escasos, diremos que el *poder económico* es la capacidad de decidir o de influir en la decisión sobre el uso y la disposición de los factores productivos (capital, trabajo, tecnología, organización) y de gozar de los bienes y servicios a que ese uso y disposición dan acceso.

El subsistema político puede ser definido como el conjunto de interrelaciones que surgen en torno a la función de distribución de recursos hacia la consecución de metas de la sociedad global, y de los mecanismos para hacer que esa distribución sea socialmente aceptada. Dado que, salvo en las sociedades más primitivas esas funciones corresponden al Estado, podemos decir que poder político es la capacidad para tomar las decisiones a nivel del Estado o de influir sobre la dirección en que ellas se toman.

Finalmente, por subsistema socio-cultural entenderemos el conjunto de interrelaciones que se basan en la comunidad de estilos de vida, valores y normas, y que se manifiesta en la presencia de distancia social. El poder social, más sutil pero no menos efectivo que los otros, es la capacidad de recibir diferencia, respeto y prestigio, así como de fijar las normas por las cuales se les otorga a otras personas.

Se encuentran en una misma *situación de clase* todas aquellas personas que comparten un mismo grado de poder económico; las que comparten un determinado grado de poder político se encuentran en el mismo *estrato político* y las que participan de un determinado grado de poder social pertenecen a un mismo *grupo de prestigio.* Llamaremos *élite* al conjunto de personas que ocupan las posiciones de más poder en los distintos subsistemas sociales, subdistinguiendo entre élites económicas, políticas y sociales.

El concepto "situación de clase", por consiguiente, está haciendo referencia a posiciones objetivas que se ocupan téngase o no conciencia de ellas. Desde un punto de vista objetivo es también posible afirmar que a cada situación de clase corresponde un cierto interés típico. En términos generales, este interés consiste en mantener, aumentar o conquistar el poder, según las distintas situaciones. Dependiendo de la situación, los intereses pueden ser armónicos o contradictorios con los de otras situaciones de clase. Así, históricamente aparecen como contradictorios los intereses de la burguesía y el proletariado, pero la clase media dependiente tiene intereses que no contradicen los de las otras clases.

Sin embargo, la situación de clase no requiere conceptualmente que quienes se encuentran en ella tengan ningún grado de organización, o que hayan logrado identificar sus intereses. Ella corresponde a la "clase en sí" de Marx, que existe frente a otras clases pero no para sí misma. Las situaciones de clase no dan origen a acciones colectivas apoyadas en ellas sino cuando a la posición objetiva en la estructura de poder económico se agregan dos condiciones: 1) identificación de sus intereses comunes por parte de los individuos que se encuentran en una misma situación de clase; 2) surgimiento de una o más organizaciones destinadas a luchar por la defensa de

esos intereses. Cuando se cumplen esas dos condiciones hablamos de que una situación de clase ha dado origen a una *clase social.*

Por consiguiente, a diferencia de la situación de clase, el concepto clase social implica un elemento dinámico. Es la acción común hacia metas compartidas lo que transforma una situación estructural en una fuerza social. Sin embargo, para que podamos hablar de clases sociales propiamente tales no es necesario que todos quienes se encuentran en una misma situación adquieran conciencia de sus intereses o formen parte de una organización destinada a defenderlos. De hecho eso ocurre sólo en casos límites, siendo empíricamente la clase social un grupo cuasi-organizado en el cual una parte de ella pertenece a organizaciones y trata de obtener el apoyo y actuar en representación de los que no están organizados.

En general las clases sociales actúan a través de partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales. Dado que es el Estado el que fija las metas sociales y el que decide cómo se han de distribuir los recursos de una nación (esto se cumple incluso en el caso de un Estado laissez faire, ya que no intervenir en el libre juego del mercado es también una decisión), la mantención del poder económico por una clase social o su adquisición por otra clase va a depender del grado en que ellas logren el poder político. De allí que la acción de clase se oriente en general ya sea a mantener o a conquistar posiciones de autoridad en el aparato estatal (esto es lo que hacen los partidos políticos) o a influir sobre los que detentan esas posiciones a fin de que tomen decisiones favorables a sus propios intereses, o no tomen decisiones contrarias a ellos (ésta es la tarea de los distintos grupos de interés, tales como asociaciones patronales, gremios, confederaciones sindicales, etc.). En resumen, una cierta cuota de poder político es indispensable para que una clase social pueda mantener o aumentar su poder económico.

El poder político se manifiesta en la participación, directa o indirecta, en las decisiones del Estado, y depende del control que se tenga sobre los medios que permitan influir sobre la conducta de otras personas. Entre esos medios, llamados

recursos políticos por algunos autores (4) se encuentra la riqueza y el poder económico en general, la información, los empleos, el alimento, la amenaza a la fuerza, la amistad, el honor y la deferencia social, los votos, etc. Sin embargo, esos recursos políticos son sólo potenciales si quienes los controlan no los utilizan hacia la consecución de objetivos políticos o, queriendo hacerlo, no tienen la organización o la habilidad necesaria para hacerlo de manera eficaz. Por eso la capacidad de una organización para movilizar otros recursos políticos, determinada por el número de recursos a su disposición, el número de personas que forman parte de ella, su cohesión interna y la habilidad de los líderes, es el mayor recurso con que puede contar una clase social en su intento por obtener poder político.

Según la cantidad de recursos políticos que se controle y la capacidad organizacional que se posea puede esbozarse una estratificación del poder político. Una primera gran división es la que existe entre el *estrato apolítico*, que no controla ningún recurso político ni tiene derecho a influir a través del voto, y los *estratos propiamente políticos*, es decir, los que tienen algún recurso a su disposición. Estos estratos pueden dividirse a su vez en: 1) *la masa ciudadana*, constituida por todos aquellos que son ciudadanos con derecho a sufragio, pero que no controlan otros recursos ni pertenecen a partidos políticos u otras organizaciones que les permita influir más decisivamente en la marcha del Estado. 2) *El estrato políticamente organizado*, constituido por todos aquellos ciudadanos que controlan recursos políticos y están organizados para participar ya sea directa o indirectamente en las decisiones. 3) *La élite política*, compuesta por todos aquellos que ocupan posiciones de autoridad en el Estado y por los dirigentes de los partidos políticos. Ellos controlan el mayor número de recursos políticos y son los que toman las decisiones o tienen más influencia. Ella se subdivide en la élite gobernante (o gubernamental), compuesta por todos aquellos que ocupan las más altas posiciones de autoridad en el Estado, y la élite no gobernante, compuesta por los líderes de los partidos opositores.

---

(4) Véase, por ejemplo, Robert A. Dahl, Modern Political Analisis, Prentice Hall Inc. 1963, pág. 15.

De la discusión anterior se desprende que el poder económico no va necesariamente unido al político, ya que éste se apoya también en el manejo de otros recursos. Los detentadores del poder económico pueden no tener la habilidad necesaria para utilizar eficazmente ese poder como un recurso político, o no contar con la organización adecuada, mientras que otras clases con menos poder económico pueden movilizar más eficaz y eficientemente los recursos a su disposición. Las interrelaciones entre ambos tipos de poder son un problema de investigación empírica y no de resolución a priori, dependiendo tanto de características del sistema económico, como del político y el socio-cultural. Por último, toda discusión sobre el poder político de las distintas clases es inadecuada si no incluye un análisis del papel que juega el Estado y de las características generales del sistema político en el caso específico que se analiza. En la sección siguiente haremos un esbozo de lo que debiera ser un examen de este punto en el caso chileno.

III. *CAMBIOS SOCIALES Y PARTICIPACION POLITICA.*

A. *La Crisis de la política de notables.*

Nadie ignora que durante todo el siglo XIX y los primeros años de este siglo Chile era un país predominantemente rural, tanto por la distribución geográfica de la población como por el tipo de relaciones sociales entonces predominante. A su vez, la estratificación social era comparativamente simple, caracterizándose por la existencia de una clase de propietarios agrícolas, mineros, comerciantes y financistas, con una gran coincidencia de intereses económicos y ligados por estrechos vínculos familiares; por un pequeño núcleo de profesionales y burócratas, ubicados en una posición intermedia, y por una gran masa trabajadora (principalmente campesinos, pero también artesanos, sirvientes y algunos pequeños núcleos obreros) prácticamente sin organización y ligados por vínculos de dependencia personal con los miembros de la clase propietaria.

En concordancia con esas características estructurales, el sistema político imperante hasta comienzos de este siglo, su-

ponía que una minoría participaba en el ejercicio del poder y reservaba la pertenencia al estrato político y, por consiguiente, la posibilidad de llegar a ser miembro de la élite gobernante, a los grandes propietarios agrícolas, financistas, mineros y algunos profesionales intelectuales estrechamente ligados a ellos. Los partidos políticos de la época correspondían a esa estructura oligárquica del poder. Giraban ellos en torno a uno o más miembros notables de la élite política —que era también la élite social y económica— y prácticamente ignoraban discusiones ideológicas sobre intereses contrapuestos en lo económico-social. Representaban a una clase social que no había sido aún desafiada por otras clases y en la cual no surgían diferencias sectoriales de importancia.

La ausencia de intereses económico-sociales claramente contrapuestos conducía también a la ausencia de grupos de interés económico propiamente tales y a que la influencia política se ejerciera individualmente por miembros de la élite. Si bien la Sociedad de Agricultura, que después se convirtiera en la S. N. A., existía desde 1838, más que un grupo de interés propiamente tal, ella era "una entidad aristocrática, una especie de Ateneo, dentro del cual se discuten ideas progresistas, de interés social, técnico o profesional" (5). Por otro lado ella era poco representativa en el doble sentido de que sólo el 49% de los socios eran agricultores (6) y de que entre sus directores predominaban abrumadoramente las personas que no tenían a la agricultura como actividad principal: entre 1870 y 1910 sólo el 10% era agricultor, mientras que el 63% estaba constituido por políticos (7).

Algo análogo ocurre con la Sociedad de Fomento Fabril, asociación creada en 1883 por la S. N. A. gracias a una iniciativa del entonces Ministro, don Pedro Lucio Cuadra. Los antecedentes recogidos tanto respecto a sus miembros como a sus

---

(5) Gonzalo Izquierdo, **Un Estudio de las Ideologías Chilenas: La Sociedad de Agricultura en el Siglo XIX**, Universidad de Chile; Centro de Estudios Socioeconómicos, 1968.

(6) Izquierdo, G., **op. cit.**

(7) Margarita María Errázuriz, **Los Dirigentes Agrícolas**, seminario de grado, Instituto de Sociología, Universidad Católica, 1970.

directorios en el período anterior a 1934 indican que ella tampoco era representativa de los industriales y que sus directores estaban compuestos principalmente por miembros de la élite política interesada en la industria. Era ella en realidad una forma de integrar, a través de intermediarios, al emergente núcleo industrial en la estructura de poder, no una asociación que surgiera desde la base para defender los intereses de los industriales.

La situación de predominio oligárquico, apoyada en una participación en el poder político restringida sólo a una minoría de los nacionales empieza a quebrarse en el primer cuarto de este siglo, a raíz de la mayor complejidad que adquiere nuestra estructura social. Desde el punto de vista de la distribución ecológica de la población, una tasa de crecimiento urbano constantemente en aumento convierte a Chile en uno de los países más urbanizados del mundo. Por otro lado, la estructura de la población activa se modifica substancialmente, disminuyendo la participación de la agricultura y aumentando la de ocupaciones urbanas, tales como la construcción, el comercio y los servicios. Sin embargo, debido a que la urbanización chilena se debe más a una expulsión de población activa desde el campo hacia las ciudades que a una apertura de nuevas oportunidades en el sector industrial, la población de ese sector no aumenta en la proporción que el grado de urbanización hacía esperar.

En otras palabras, a lo largo del siglo se va produciendo en nuestro país una redistribución ecológica de la población y un aumento en el grado de diferenciación social. Ambos procesos aumentan la complejidad de las situaciones de clase: latifundistas y comerciantes ven surgir un poderoso núcleo de industriales que cuenta con el beneplácito y el apoyo del Estado, la clase media dependiente se duplica en un lapso de treinta años, el proletariado industrial se expande primero para quedar estacionario después, los trabajadores por cuenta propia en el comercio y los servicios se expanden considerablemente, etc.

El aumento en la diferenciación social y el surgimiento de nuevas situaciones de clase se traducen en importantes cambios en nuestro sistema político. Desde luego, los nuevos gru-

pos urbanos empiezan a presionar para obtener una ampliación de la base de participación política. A consecuencias de esa presión, el electorado crece del 7,4% de la población en 1925 a 10,3% en 1938, 20,5% en 1958, 34,8% en 1964 y 36,1% en 1970.

Los mismos cambios se traducen en el surgimiento de nuevos partidos políticos que intentan dar expresión a los intereses de la clase obrera urbana, mientras que los partidos tradicionales deben empezar a responder frente a las demandas económico-sociales planteadas por el recientemente ampliado electorado. A su vez, la introducción de los problemas económico-sociales como materias frente a las cuales deben pronunciarse los partidos, hace que el conflicto político empiece a seguir las líneas de quiebre de las distintas clases sociales.

Desde el punto de vista de las preferencias políticas, los cambios anteriores se traducen en el gradual pero progresivo movimiento hacia la izquierda del electorado que se hace sentir en la elección de 1932 y conduce al triunfo del Frente Popular en 1938.

Por otro lado, el número de grupos de interés aumenta al surgir nuevas organizaciones de obreros y empleados y al transformarse los antiguos "ateneos", como la S. N. A. y la SOFOFA, en asociaciones destinadas, junto con todas las otras integradas en la recién creada Confederación de la Producción y el Comercio, a defender los intereses de las distintas fracciones empresariales.

Otro elemento importante en el nuevo sistema político que reemplaza al antiguo sistema oligárquico es la ampliación que experimentan el papel y las funciones del Estado. Desde la segunda mitad del siglo pasado y hasta prácticamente el advenimiento del Frente Popular, la doctrina oficial imperante tanto entre los gobernantes como entre los más influyentes partidos políticos se oponía a la intervención del Estado en materias económicas. A pesar de ese consenso el Estado tenía en nuestro país una importancia mayor que en otros países. Como ha señalado con razón Aníbal Pinto, el traspaso de la propiedad de las salitreras a capitalistas extranjeros significó en la práctica que los capitalistas chilenos quedaran al margen de la principal riqueza nacional, siendo el Estado el encargado de

distribuir y utilizar los ingresos provenientes de los impuestos pagados por las empresas extranjeras.

La necesidad de distribuir esos recursos se traduce en un cambio en la organización del Estado, especialmente desde el Gobierno de Balmaceda (la creación del Ministerio de Industrias y Obras Públicas, entre otras). Esa reorganización se traduce a su vez en un, a partir de entonces, constante aumento de los funcionarios públicos. Esto, unido al incremento de la educación, lleva a la aparición y rápido robustecimiento de una nueva clase media urbana, funcionaria y dependiente del Estado.

Al mismo tiempo, la actividad industrial, que empieza a adquirir cierta importancia desde fines del siglo pasado, requiere para su desarrollo la protección adecuada del Estado, ya que no se encuentra por sí sola en situación de enfrentar la competencia de la industria de los países desarrollados. A diferencia de lo que ocurrió en los países de desarrollo originario, los primeros núcleos de industriales no podían fortalecerse económicamente primero para obtener el poder político después. Al contrario, su fortalecimiento económico dependía de que lograran influir sobre las autoridades a fin de que ellas aprobaran medidas de protección. La forma y el momento en que esta nueva actividad económica se insertaba en la economía mundial imponían a nuestros industriales un desarrollo dependiente de las decisiones del Estado.

De lo anterior se concluye que aún en una época en que la doctrina oficial rechazaba la intervención estatal, era el Estado el que contribuía al surgimiento de nuevas clases sociales. Este papel de creador de clases sociales que tiene el Estado chileno se agudiza mucho más con posterioridad a 1939, cuando la intervención pasa a ser aceptada y propiciada por los partidos políticos en el poder. En efecto, es a partir del Frente Popular que la intervención estatal deja de ser sólo asistencial a ciertas clases sociales o como titular de servicios de carácter económico, para pasar éste a desempeñarse también como gestor de empresas económicas y directo impulsador de la industrialización, especialmente a través de la

acción de la CORFO (8). Este nuevo tipo de intervención estatal se traduce en la creación directa de nuevos núcleos industriales y en la indirecta del proletariado urbano industrial (9).

B. *La continuidad dentro del cambio.*

A pesar de las transformaciones que experimenta nuestra estructura socio-política y de que el sistema oligárquico haya sido reemplazado, se mantiene cierta continuidad con el pasado. Desde luego, el surgimiento de nuevos grupos de poder económico no se traduce en una pérdida de poder de los grupos que lo detentaban tradicionalmente. Esto queda de manifiesto cuando se constata que los grandes propietarios rurales logran ajustarse a la situación y mantener una estructura de tenencia de la tierra que les permite mantener su influencia económica, política y social por muchos años.



Los mecanismos que conducen a ese resultado son múltiples. Uno de ellos es el inteligente manejo por parte de la "clase alta tradicional", es decir, del grupo de familias de mayor prestigio y con el monopolio del poder social (que anteriormente constituían la oligarquía), de los recursos a su disposición. La incorporación de las nuevas élites políticas y económicas a los círculos sociales más exclusivos, el otorgamiento de amistad y deferencia, van cooptando paulatina pero seguramente a los recién incorporados a las esferas de poder.

A esta asimilación social se une la integración económica. La compra de fundos por parte de industriales y comerciantes, tanto por razones de prestigio social como para aprovechar las oportunidades que durante mucho tiempo ofreció el sistema tributario, así como la incorporación de algunos empresarios agrícolas al mundo de las finanzas, especialmente a partir desde la fijación de precios máximos para los productos agrícolas (a diferencia de los precios mínimos que se fijaron en el se-

(8) Sobre este punto véase Germán Urzúa Valenzuela y Ana María García Barzelato, Diagnóstico de la Burocracia Chilena 1818-1969, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1971.

(9) Más antecedentes sobre la intervención del Estado en el trabajo de Alvaro Bardón que aparece en este mismo volumen.

gundo gobierno de Arturo Alessandri) y de un mayor control del comercio exterior, fueron vínculos que ligaron los intereses económicos de la nueva y la antigua clase alta.

La consecuencia de esto es que si bien los partidos que representan los intereses de la clase media y el proletariado participan en —y durante ciertos períodos controlan— las posiciones de autoridad en el aparato institucional del Estado, las personas que ocupan esas posiciones empiezan a asemejarse cada vez más a los líderes de partidos políticos de derecha. Que esto empieza a ocurrir bastante temprano en el proceso queda de manifiesto al constatar que el primer gabinete de Pedro Aguirre Cerda no contaba con ningún propietario agrícola, mientras que en el último más de la mitad de sus miembros lo era (10).

Por último, es necesario recordar que los partidos de derecha, aunque disminuyen su control del electorado con el transcurso del tiempo (controlaban el 52,3% de los votos en 1925), aún en la elección parlamentaria de 1941, la primera que se produce elegido un ejecutivo en manos del Frente Popular, logra el 32,9% de los votos, para subir a un 45,7% en 1945 y, con la sola excepción de 1953 (21,8%) mantenerse alrededor del 30% hasta 1965. Este control del electorado se traduce en que sólo excepcionalmente quedan fuera de las alianzas que controlan el Ejecutivo o pierden el control del Congreso.

En suma, la diferenciación estructural y los cambios políticos amplían y diversifican las posiciones en la cumbre del poder político, económico y social, pero los mecanismos que hemos reseñado hacen que no se produzca lo que Pareto ha llamado una "circulación de las élites", es decir, una caída de las personas que ocupaban posiciones de poder para ser totalmente reemplazadas por otras.

La integración en la cumbre trae como consecuencia la gran concentración de poder económico que han puesto de relieve una serie de estudios realizados en la década del 60 (11).

---

(10) M. M. Errázuriz, op. cit., pág. 45.

(11) Entre otros, véase: Oscar Guillermo Garretón y Jaime Cisternas, **Algunas características del proceso de Toma de Deci-**

Sin embargo, la clase empresarial, por las razones que veremos más adelante, depende, para no perder su poder, de la mantención de canales de influencia en el Estado y/o de que las posiciones de autoridad política estén en manos de partidos que sustenten ideologías al menos no contrarias a sus intereses. Por su parte, aunque la clase media dependiente crece numéricamente y se organiza a fin de obtener también su cuota de privilegios, esa lucha por mejorar su nivel de vida no se traduce ni en un enfrentamiento unido con los detentadores del poder político ni en el desarrollo de un individualismo que conduzca al surgimiento de pautas objetivas de reclutamiento y selección. Al contrario, ella viene a reforzar pautas particularistas mediante las cuales los partidos políticos participantes en el poder o las élites no gobernantes se esfuerzan por obtener prebendas específicas para aquellos grupos de clase media cuyos votos esperan conquistar. Nuestro abultado e ineficiente sistema de seguridad social ha quedado como uno de los testimonios palpables de esas pautas de comportamiento.

En cuanto a la clase obrera, ella se ha caracterizado por una organización sindical muy débil. En efecto, las distintas fuentes varían acerca del porcentaje de población activa sindicalizada, pero en ningún caso lo hacen llegar a más del 12% (12). A esto hay que agregar que ellos se distribuyen de

---

siones en la Gran Empresa: la Dinámica de Concentración, Servicio de Cooperación Técnica, ODEPLAN, marzo 1970.

CORFO, Encuesta Industrial de 1957.

Ricardo Lagos, La Industria en Chile: Antecedentes Estructurales, Universidad de Chile, Instituto de Economía y Planificación, Publicación Nº 90.

Fernando Galofré, Entrepreneurial and Governmental Elites in Chilean Development, Ph. D. Dissertation, Tulane University.

ODEPLAN, Antecedentes sobre el desarrollo chileno, 1960-1970.

(12) Véase a este respecto, Jorge Barría, Breve Historia del Sindicalismo Chileno, INSORA, Universidad de Chile, Nº 37, 1967.

James O. Morris y Roberto Oyaneder, Afiliación y Finanzas Sindicales en Chile, 1932-1959, INSORA, 1961.

Francisco Zapata Schaffeld, Estructura y Representatividad del Sindicalismo, Memoria de Prueba, Escuela de Sociología. U. Católica de Chile, 1968.

Manuel Barrera, El Sindicato Industrial: Anhelos, Métodos de Lucha, Relaciones con la Empresa, INSORA, 1969.

manera desigual entre los distintos sectores económicos (gran minería, grandes industrias) y las regiones geográficas (Santiago, Valparaíso, Concepción, Antofagasta). Esos núcleos organizados pasan, a su vez, a convertirse en privilegiados con respecto al resto de la clase obrera. Además, en el caso de los obreros sindicalizados, toda la reglamentación acerca de la actividad sindical, así como el proceso de conciliación colectiva hacen que el proletariado industrial deba orientar su acción hacia el Estado. Es, en definitiva, también el Estado el que determina el salario mínimo obligatorio y la mayor parte de las condiciones de trabajo. De allí que su acción tienda a ser política y que el conflicto directo con los patrones no sea sino el primer paso (13). El nexo con los partidos políticos parece así indispensable para su acción.

Dado que para todas las clases sociales la mantención de sus privilegios como la obtención de otros nuevos depende de la acción del Estado, todas ellas orientan su acción hacia éste y esperan que intervenga en su favor. La intervención del Estado como un hecho objetivo trae como consecuencia la definición de éste como dispensador supremo de oportunidades, la autoridad última llamada a resolver todos los conflictos. Esta definición y el aumento de las demandas dirigidas al Estado produjeron a su vez, un incremento de su intervención y del poder económico que directa o indirectamente pasa a controlar.

C. *El nuevo clientelismo.*

Las características del sistema político que hemos reseñado en las páginas anteriores configuran un cuadro en el cual la participación en el poder político y, por consiguiente, la acción de los partidos políticos, constituye el eje en torno al cual se produce la integración al sistema de las clases y sectores menos privilegiados. Esa integración, que tiene lugar sin que los que

---

(13) Este punto ha sido señalado por Henry A. Landsberger en The Labor Elite: Is it Revolutionary?, en Lipset y Solari, Elites in Latin America, New York, Oxford University Press, 1967.

se encuentran en posiciones más privilegiadas pierdan por esto su propio poder, tiene una serie de consecuencias.

Si miramos a las formas de movilización política vigentes en Chile, vemos que ellas corresponden ya sea al tipo llamado horizontal, en el cual los partidos políticos tratan de obtener el apoyo de clases determinadas, o al tipo electoral, en el que tratan de movilizar a la población en su totalidad sobre la base de plataformas amplias que vayan más allá de clases o grupos específicos.

Pero además de esos tipos de movilización es posible encontrar en nuestro país una versión moderna del antiguo "clientelismo" del período de la República Oligárquica. Esta forma de movilización expresa la integración desde arriba y es consecuencia del carácter central que tiene el Estado en toda la sociedad chilena. En esta forma remozada del antiguo sistema los políticos y toda una gama de intermediarios sirven de nexo entre los distintos grupos y el Estado todopoderoso. El intermediario tiene poder no tanto por sí mismo sino por su conocimiento de con quién hablar a fin de obtener que se haga algo. Sea o no un político (muchas veces es un burócrata), él pasa a desempeñar el papel que antes desempeñaban los patrones o los antiguos caciques políticos, pero el cliente no es ahora una persona sino un grupo que tiene sus propias metas y organización y que, por consiguiente, no se caracteriza solamente por su lealtad a quien le sirve de contacto con el Estado. De allí también que el vínculo entre las partes sea más débil que en el clientelismo tradicional y la no satisfacción de las demandas haga correr al intermediario el riesgo de quedarse sin clientes.



Dos manifestaciones de este nuevo clientelismo son especialmente importantes para el tema que estamos tratando aquí. La primera es la relación existente entre los partidos políticos y los gremios y sindicatos. Ya hemos visto que dado el papel central que juega el Estado en la determinación de las condiciones de vida y de trabajo de los obreros sindicalizados, los sindicatos no pueden ignorar la dimensión política de su acción. Pero por otro lado, no puede inferirse de allí que la influencia más fuerte vaya desde los gremios hacia los distintos partidos políticos. Por el contrario, son los gremios y sindicatos

los que necesitan convertirse en clientes de algún partido político para que su acción sea eficaz. Más aún, hay casos en los cuales un partido político, o miembros de él, contribuyen a organizar a algún sector de trabajadores para asegurarse una nueva clientela. El otorgamiento de favores y prebendas pasa así a ser una forma de asegurarse la lealtad de los clientes.

Una segunda manifestación importante en relación con nuestro problema, es que si los grupos de interés empresariales y las empresas quieren llegar a tener influencia en las decisiones políticas deben también desarrollar lazos personales y clientelísticos con intermediarios políticos, incorporándolos a sus directorios o por otros medios. El promedio de los no agricultores en la S. N. A. y de políticos en una primera época de la SOFOFA es una manifestación de lo que estamos diciendo. En la sección siguiente veremos cómo esta integración desde arriba y estas relaciones clientelísticas se expresan en nuestros días.

La integración desde arriba que hemos señalado como característica de nuestro sistema político tiene ciertos límites. Desde luego, hay ciertas clases sociales y sectores que quedan fuera de la integración. Tal es el caso de los campesinos, la clase media independiente, la clase obrera independiente. Cuando se produce, la integración tiende a ser fraccionada. Las distinciones legales existentes entre empleados y obreros, tienden todas a favorecer a aquella clase que se encontraba más cerca de los detentadores del poder político y que por lo mismo tenían más fácil acceso a ella, el particularismo existente con relación a todo el sistema de seguridad social, la parcelación del movimiento obrero mediante los sindicatos industriales, la indiferencia de los obreros urbanos por la suerte de sus compañeros de clase en el campo, etc., son manifestaciones del fraccionamiento que produce una integración desde arriba. Todo nuestro sistema político se ha basado en la exclusión de aquellos que no logran integrarse al sistema de clientelas y en una compleja red de relaciones personales y particularísticas entre los miembros de la élite política, los partidos políticos, la burocracia, y los grupos de interés ligados a distintas clases y sectores.



En consecuencia, los cambios económicos, sociales y políticos ocurridos en los últimos cincuenta años hacen desaparecer la política de notables y el monopolio oligárquico del poder. La estructura de poder político que impera en Chile después del primer cuarto del siglo se caracteriza por:

1. La presencia de una poderosa élite política que ocupa posiciones de autoridad en un Estado con recursos suficientes como para afectar a todos los grupos y clases.

2. Los miembros de esa élite provienen de diversas clases sociales, aunque con un claro predominio de distintas fracciones de la clase media, pero una vez en el poder dan consistencia a su posición adquiriendo también poder económico y, en muchos casos, prestigio social.

3. Inmediatamente más abajo se encuentra un estrato políticamente organizado y capaz de movilizar un cierto número de recursos políticos, pero utilizado al mismo tiempo como recurso por la élite política y en gran parte dependiente de ella para ejercer su participación en el poder. El estrato políticamente organizado está también constituido por miembros de distintas clases sociales, pero fundamentalmente de la clase media dependiente, de grupos empresariales organizados pero no integrados a la élite política o económica, y de obreros industriales o de la gran minería.



4. Más abajo aún se encuentra la masa ciudadana sin organización y cuya única forma de participación consiste en concurrir a votar. Constituye ella lo que algunos autores han llamado la "masa en disposición", demuestra una conducta política errática y una preferencia por movimientos populistas.

5. En el nivel más bajo se encuentra el estrato apolítico (analfabetos, menores) sin derechos políticos, pero muchas veces utilizados como recursos por los miembros de la élite política.

Un análisis del poder de una clase o sector específico no puede ser hecho aislado de ese contexto general, ya que sólo en él adquiere sentido y quedan de manifiesto sus dimensiones reales así como sus debilidades. Esto es válido para cualquier clase que analizamos, pero de manera especial para la clase empresarial, cuyo grado de poder político pasamos ahora a analizar.

IV. *LOS EMPRESARIOS Y EL PODER POLITICO*

Al señalar algunos supuestos y conceptos básicos para nuestro análisis dijimos que las distintas manifestaciones de poder económico eran un recurso político que podía o no convertirse en influencia política, dependiente tanto de la habilidad de los detentadores de ese poder, como de la efectividad de sus grupos de interés para participar en el proceso de toma de decisiones políticas. Habilidad y efectividad no son, por supuesto, características que tengan un valor absoluto, sino por el contrario ellas implican que las características del sistema político general han sido correctamente definidas tanto por los individuos como por los grupos de interés.

El problema del poder político de los empresarios puede ser abordado al nivel individual (el poder de tal o cual empresario), al nivel de los distintos sectores empresariales (si los industriales tienen más poder que los agricultores y los empresarios de la construcción más que los otros dos, por ejemplo), o a nivel de la clase empresarial como un todo, definida ésta como la constituida por los grandes y medianos empresarios. Es este último punto el que nos interesa especialmente en esta oportunidad. Abordarlo requeriría un examen de la conducta y el poder político de los partidos que representan los intereses de esta clase, así como de los distintos grupos de interés orientados a la defensa de sectores específicos de esa clase. Sólo este último punto será discutido en la presente oportunidad (14).



---

(14) Además de las citas específicas que se hacen más adelante, la exposición que sigue se basa en los resultados obtenidos en una investigación interdisciplinaria sobre transformaciones en la sociedad chilena, financiada por el Fondo de Investigación de la Universidad Católica, en que participara este autor. Los otros participantes fueron los profesores Hernán Godoy, Javier González, Gonzalo Izquierdo y Gert Wagner. Los trabajos de seminario de grado de las señoras Patricia Matte, Rosemond Cheetham y M. M. Errázuriz, ya citados o que se citan más adelante, fueron hechos utilizando total o parcialmente datos recolectados con fondos puestos a disposición de esa investigación. Otra fuente importante es el trabajo de Constantine Manges, The Politic of Agrarian Reform in Chile: The Role of Political Parties and Organized Interest Groups, Ph. D. Dissertation, Columbia University, 1968.

La S. N. A., la SOFOFA, la Cámara Central de Comercio, la Sociedad Nacional de Minería y la Cámara Chilena de la Construcción, integradas todas ellas en la Confederación de la Producción y el Comercio, constituyen las principales asociaciones empresariales en Chile (15). A estas cinco asociaciones cumbre se afilia una gran multitud de asociaciones regionales o especializadas según el proceso que fabrican.

Esta integración piramidal de los distintos tipos de asociaciones existentes para defender los intereses empresariales les da, formalmente al menos, una gran representatividad a las asociaciones cumbre así como a la Confederación. Ellas, por consiguiente, ocupan un lugar estratégico en cualquier análisis de la influencia política de la clase empresarial.

Si miramos los estatutos de esas asociaciones, descubrimos que todas ellas reconocen como objetivo la defensa de los "justos intereses" del comercio y la producción general, o de la rama de actividad específica de que se trata. La transformación de los antiguos ateneos de personas interesadas en el desarrollo de la agricultura o la industria pero no directamente ligadas con esa actividad, en reales grupos de interés, el surgimiento de otros y su integración en una Confederación es directa consecuencia de las transformaciones en la estructura socio-política que empieza a manifestarse a partir del primer cuarto de siglo y que hemos descrito anteriormente. Muy especialmente ella es consecuencia de la incorporación al estrato políticamente organizado de nuevas clases sociales y de la mayor complejidad que adquiere la estructura económica. Ambos fenómenos implican el surgimiento de intereses nuevos, la pérdida del monopolio político por una clase social y la necesidad de crear nuevos canales de influencia que puedan operar, aunque los partidos más cercanos a los empresarios pierdan parcialmente su poder (16). La creación de toda una red de relaciones tanto

---

(15) La Confederación de Sindicatos de Empleados Agrícolas es otra importante asociación empresarial en estos momentos, pero no es posible incluirla aquí dadas las limitaciones de tiempo y espacio.

(16) Las distintas asociaciones empresariales cumplen además las funciones de asesoría técnica a sus miembros y de árbitro de conflictos inter-sectoriales, pero sólo la defensa de intereses nos importa en este contexto.

formales como informales con el Ejecutivo, la Administración Pública y el Congreso pasaron a ser los nuevos canales de influencia.

A. *Las asociaciones empresariales y la Administración Pública.*

El primer canal fue asegurarse una participación institucionalmente reconocida en los organismos encargados de tomar resoluciones administrativas que pudieran afectarlos. Siguiendo a Menges, es posible distinguir dos tipos de organizaciones gubernamentales en los cuales las asociaciones empresariales eran miembros con derecho a voto: 1) Organizaciones financieras de administración autónoma o semi autónoma, como el Banco Central, el Banco del Estado, la CORFO, etc.; 2) Consejos Directivos de organismos especializados del sector (S. N. A., SOFOFA en Comisión Permanente de Reforma Aduanera. En 1964 la SOFOFA reconocía tener 43 representantes en otras instituciones públicas o privadas, de las cuales 26 eran en organismos de decisión del Ejecutivo y 8 en organismos consultivos) (17).

Otra manifestación del acceso que habían logrado las asociaciones empresariales al proceso de toma de decisiones es la composición que hasta 1964 —y, en aquellos casos en que se necesitaba una ley para modificarlo, hasta ahora— tenían los organismos encargados de formular políticas económicas generales. En general, puede decirse que ellos estaban compuestos de representantes oficiales del gobierno, representantes de grupos de interés y personal de otras agencias gubernamentales. Las agencias más especializadas tenían consejos compuestos por personal de gobierno, de asociaciones empresariales y "neutrales", generalmente en proporción de un tercio (18).

Esta participación formal no implicaba necesariamente una influencia real en la toma de decisiones, sino sólo el canal a través del cual ella se podía ejercer, pero otros grupos de interés no tenían igual participación.

---

(17) Menges, op. cit., p. 256.
(18) Menges, ibid.

B. *Contactos con el Ejecutivo.*

Las asociaciones empresariales han tenido también una activa participación en el asesoramiento técnico del Ejecutivo (Presidente y Ministros), tanto en la preparación de proyectos de ley que éste planeaba presentar al Congreso, como en la redacción de decretos y reglamentos. A pesar de que la "consulta a los técnicos" ha variado de gobierno a gobierno, según cuales fueran sus inclinaciones o preferencias políticas, ella ha sido considerada legítima y, por lo mismo, esperada por ambas partes.

Una revisión de los documentos emanados de esas asociaciones pone de manifiesto los contactos, más o menos estrechos según la época, que ellas han tenido con el Ejecutivo. La S. N. A., por ejemplo, reconoce haber redactado el proyecto de Código de Aguas de 1951. La SOFOFA, por su parte, redactó íntegramente el proyecto para la creación de un Banco de Fomento Industrial que después el Gobierno de Jorge Alessandri presentó prácticamente sin variaciones al Congreso. La Cámara Chilena de la Construcción ha tenido una activa participación en proyectos de ley, reglamentos y decretos relacionados con su esfera de actividades. A título de ejemplo puede mencionarse el establecimiento del sistema de ahorro y préstamos, la reglamentación del DFL 2, la preparación de sucesivos planes habitacionales para los distintos gobiernos (19), etc.

Debe dejarse en claro, sin embargo, que ni esas asesorías técnicas de las asociaciones empresariales, ni la participación en comisiones específicas encargadas de preparar proyectos para el Ejecutivo, ni las consultas del Ejecutivo a esas asociaciones, constituían un derecho legalmente reconocido. Es decir, el ejercicio de este tipo de influencia dependía de los partidos políticos cuyos representantes ocuparan posiciones de autoridad.

---

(19) Una exhaustiva lista de instancias en las cuales la Cámara participó en decisiones del Ejecutivo aparece en Rosemond Cheetham, "El sector privado de la construcción: patrón de dominación". Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, Vol. 1, (octubre 1971), Nº 3, pp. 124-148.

C. *Contactos con el Poder Legislativo y los partidos políticos.*

A los contactos anteriores hay que agregar los innumerables lazos y contactos personales existentes entre los representantes de una y otra parte. Es este segundo tipo de contactos el que predomina en las relaciones de los dirigentes empresariales con el poder legislativo y los partidos políticos, como era de esperar dadas las características generales de nuestro sistema político.

Menges ha puesto de relieve que con respecto al Congreso tienen las asociaciones empresariales el mismo papel de consultores e informantes ante comisiones que generalmente cumplen los grupos de interés en países con democracias representativas. Pero el mismo Menges ha señalado la falta de contactos formales entre los partidos políticos y esas asociaciones. La abundancia de lazos personales entre empresarios individuales, dirigentes de asociaciones empresariales y políticos parece que no hubiera hecho necesario formalizar las relaciones, como ha ocurrido en otros países.

El examen de los antecedentes socio-económicos de los miembros de las élites económicas y gubernativas, junto con ponernos de relieve una serie de factores que facilitan esos contactos, nos da nuevas luces acerca de cómo ha operado el mecanismo de integración política desde arriba a que ya nos hemos referido. Veamos primero el nivel y tipo de educación de los miembros de esas élites.

Un análisis de los antecedentes existentes acerca de los directores de la S. N. A. en sus diversos períodos pone de manifiesto que el 67% de ellos son o han sido profesionales universitarios y el 65% ha asistido a colegios particulares. En la SOFOFA el 57% es o ha sido profesional y el 52% ha asistido a colegios particulares, mientras que en la Cámara de la Construcción los porcentajes correspondientes han sido el 91% y el 62%, respectivamente. En este último caso el 61% ha sido ingeniero. La situación no es distinta cuando en vez de los directores de asociaciones empresariales se examina a los empresarios. Así, por ejemplo, en el estudio de Fernando Galofré, ya citado, se encontró que el 64% de los empresarios privados incluídos en la muestra había asistido a colegios parti-

culares y que el 68% había cursado por lo menos algunos años de universidad. Esta cifra corresponde casi exactamente a las que encontraron James Petras (20) y Guillermo Briones (21).

Veamos ahora qué ocurre entre quienes ocupan posiciones de autoridad en la jerarquía administrativa. En el mismo estudio de Galofré se encontró que el 90% de la "élite gubernativa" o "burocracia gubernativa" tenía educación universitaria y el 70% había estudiado en colegios particulares. Las cifras de Petras, que excluye a los más altos jefes administrativos, son considerablemente más bajas (52,2% y 46% respectivamente), pero de todas maneras se acercan a las señaladas para las élites empresariales.

En cuanto a los miembros del Congreso, un estudio aún inédito de Robert Dix encontró que el 45% del total de los miembros en el período 1961-69 había tenido, al menos, parte de su educación en colegios particulares, y que el 69,7% había alcanzado a cursar algunos años de universidad. Las variaciones entre los diversos partidos eran también muy marcadas. Así, en ese mismo Congreso, ningún parlamentario del Partido Conservador había estudiado sólo en liceos fiscales, y en el Partido Liberal o la Democracia Cristiana sólo un poco más de un tercio lo había hecho. Al contrario, alrededor del 90% de los parlamentarios de los partidos Radical, Socialista y Comunista había cursado estudios secundarios sólo en liceos fiscales.

El nivel educacional de esos parlamentarios era también alto, según la misma fuente, ya que el 70% había completado al menos algunos años de universidad. Las diferencias entre los diversos partidos no son tan marcadas como respecto al tipo de educación, pero de nuevo los puntos extremos están dados por el Partido Conservador (95,5% con alguna educación universitaria) y el Partido Comunista (43% con el mismo nivel de educación).

---

(20) Politics and Social Forces in Chilean Development, Berkeley and Los Angeles, University California Press, 1969.

(21) Guillermo Briones, El Empresario Industrial en América Latina: Chile, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, E/CN/12/642/ADD.3, 10 de febrero de 1968.

Para evaluar la importancia de esos datos debemos determinar lo que ellos significan en el contexto de la sociedad chilena. Primero es necesario mencionar que en todas las encuestas en que se ha averiguado acerca de los criterios para distinguir clases sociales la mayoría de los encuestados ha respondido que es la educación. Es ella la que parece hacer los cortes más claros en cuanto a estilos y formas de vida en Chile. Al mismo tiempo, se ha encontrado empíricamente que el nivel educacional promedio está íntimamente relacionado con el prestigio de las ocupaciones. En suma, es la educación el criterio de pertenencia a distintos "grupos de prestigio" en la sociedad chilena, aunque no necesariamente a clases sociales en el sentido restringido que hemos dado aquí al concepto.

El último Censo de Población y Vivienda (1970) nos señala que en la provincia de Santiago sólo el 4,7% de la fuerza de trabajo de 12 y más años tiene 13 o más años de estudios, lo que equivale a alguna educación universitaria o técnica. Aunque ese porcentaje indica un aumento con respecto a la situación diez años antes (3,4%) y es alto en relación al promedio de Chile en 1960 (1,8%), está lejísimo de los niveles alcanzados por las élites económicas, políticas y administrativas. Por el nivel educacional que han alcanzado, los miembros de todas ellas pertenecen también a la élite socio-cultural del país.

Hay que tomar en cuenta, además, que el nivel educacional tiende a trasmitirse de una generación a otra, de tal manera que si los miembros de las élites empresariales, políticas y administrativas tenían esos niveles educacionales es altamente probable que sus padres hayan pertenecido también a los más altos niveles socio-culturales del país. Esto, por lo menos, es lo que sugieren los datos de Dagmar Raczynski (22), quien encontró que en 1960 en Santiago el 68,5% de los que habían cursado algunos años de educación universitaria tenían padres que por lo menos habían terminado la educación secundaria. No tenemos por el momento datos acerca de los miembros del Congreso que nos permitan determinar si también entre ellos

(22) Tasas y Pautas de Movilidad en el Gran Santiago, Departamento del Trabajo y Organizaciones, Instituto de Sociología, 1972.

ocurre lo mismo, pero la información que nos da Galofré acerca de los grandes empresarios privados, las élites administrativas y los empresarios públicos confirman los resultados de Raczynski (23).

En otras palabras, toda la información disponible pone de manifiesto que la mayoría de los miembros de las élites que aquí hemos considerado había alcanzado un nivel educacional privilegiado en la sociedad chilena, nivel que la coloca aparte y por encima del promedio de sus connacionales y que, al mismo tiempo, facilita las relaciones informales entre sus miembros. Dentro de esa serie de entendimientos comunes que se derivan de ese alto nivel educacional hay todavía un subgrupo que comparte una serie de normas sociales transmitidas, generalmente de manera no deliberada, por los colegios particulares. La educación particular ha sido durante mucho tiempo privilegio de la clase media (especialmente su estrato más alto) y alta. Más aún, la educación en ciertos colegios religiosos tradicionales ha sido considerada como la antesala a posiciones de élite. Quienes se han educado en ellos comparten una subcultura propia, una serie de valores, normas, pautas y experiencias que facilitan grandemente las relaciones personales entre ellos, cuando éstas no se han producido ya en la época de estudiantes.

Nivel y tipo de educación común son, por consiguiente, factores que han influído para que los lazos informales refuercen los contactos formales existentes entre las élites empresariales y sus contrapartes políticas y administrativas. Visto en el contexto de la sociedad global y a pesar de pequeñas diferencias, todos ellos se encuentran en la cumbre socio-cultural.

Vínculos distintos, pero orientados en la misma dirección, surgen al examinar los directores de asociaciones empresariales que ocupan o han ocupado cargos políticos, las ocupaciones de los parlamentarios y las carreras ocupacionales de los empresarios privados, las élites gubernamentales y los empresarios públicos.

Con respecto al primer punto, si tomamos al conjunto de los directores de la S. N. A., la SOFOFA y la Cámara de la

---

(23) Véase Galofré, op. cit., Cuadro 9. 1. 1.

Construcción, encontramos que el 51% de ellos tenía o había tenido cargos políticos en el momento en que eran directores. De éstos, más de la mitad (55%) había ocupado un cargo político antes del cargo empresarial, lo que sugiere que las asociaciones se interesan en reclutar como directores precisamente a personas que por haber sido políticos tienen más contactos con las actuales élites políticas y administrativas.

De las tres asociaciones aquí consideradas la que ha tenido más políticos en sus directorios es la S. N. A. (47% en promedio), seguida por la Cámara de la Construcción (39%) y la SOFOFA (21,3%). Aunque la información acerca de las preferencias políticas es escasa, ya que en su mayoría los antecedentes disponibles no consignan ese dato, el 95,2% que lo da (129 de un total de 329) manifiesta preferencias por los partidos de derecha o por el Partido Radical. Es probable, por consiguiente, que los cargos políticos desempeñados hayan sido también en cuanto representantes de esos partidos.

En cuanto a las ocupaciones de los parlamentarios, los datos recolectados por Dix, ponen de manifiesto que en el Congreso 1961-69 el 31% de ellos eran empresarios y el 21% agricultores, es decir, tenían ocupaciones cuyos intereses gremiales, supuestamente al menos, estaban representados por las asociaciones empresariales. De nuevo los lazos más estrechos con los partidos de derecha quedan aquí al descubierto, ya que el 61% de los parlamentarios de esa tendencia eran empresarios y el 49% agricultores. (Un dato que merece un estudio más detallado en otra ocasión es que los liberales aparecen con igual número de empresarios que los conservadores, pero con más agricultores, contradiciendo la opinión común que supone una relación inversa).

El porcentaje de empresarios disminuye entre los parlamentarios del P. Radical (31%) y es prácticamente igual entre los democratacristianos y los socialistas (23% y 22%, respectivamente), al contrario de lo que se piensa comúnmente. Sin embargo, entre los socialistas sólo el 7,4% eran agricultores, mientras que en la DC lo era el 16%. No se encuentra empresarios o agricultores entre los parlamentarios del Partido Comunista.

Con respecto a las carreras ocupacionales de los empresa-

rios y las élites gubernamentales, Galofré examinó la proporción de miembros en cada una de las élites por él consideradas que había desempeñado cargos en otras esferas institucionales. Descubrió que el 71% de los dirigentes de empresas públicas y el 56% de la élite burocrática había desempeñado importantes funciones en empresas privadas (24). Por otro lado, 3/4 partes de las élites burocráticas y 73% de los empresarios públicos contestaron que aceptarían si se les ofreciera un cargo importante en la empresa privada, lo que revela la aceptación que ellos dan a ese tipo de actividad (25). La conclusión a que llega este autor es importante con respecto al punto que aquí desarrollamos:

"Nuestros datos parecen mostrar que una vez que se ha asegurado el éxito en el sector privado, los miembros de la élite empresarial chilena buscarían influir en el sector público para obtener la protección de sus intereses económicos objetivos. Aún más, el hecho de que la élite gubernamental sea al mismo tiempo la más ligada a la esfera institucional contraria por numerosas características sociales y la élite que aceptaría, en mayor extensión, una posición importante en la otra esfera, da cierta base a la sugerencia de que esta élite le atribuye un carácter de tránsito a los puestos políticos" (26).

D. *¿Burguesía dominante o dependiente?*

Cuando se miran todos los antecedentes anteriormente mencionados, resulta difícil no llegar a la conclusión de que las élites empresariales han tenido en Chile una posición privilegiada para influir en las decisiones políticas; la idea de una "burguesía dominante" surge casi espontáneamente. Pero si así fuera, ¿cómo explicar la sensación de inseguridad que se encuentra en ella desde hace años? Más importante aún, ¿cómo explicar la debilidad demostrada por los grandes empresarios agrícolas durante el Gobierno de Frei y el actual para hacer frente a la reforma agraria, así como la sorprendente facilidad

---

(24) Galofré, op. cit., Cuadro 9.3.
(25) Galofré, ibid., Cuadro 9.3.6.
(26) Galofré, ibid., p. 369.

(sorprendente por los sustentadores de la tesis de la burguesía dominante) con que el gobierno de la Unidad Popular ha ido construyendo el área de propiedad social? La respuesta a estas interrogantes nos obliga a ir más allá de las apariencias y primeras impresiones para tratar de desentrañar cuáles eran las debilidades ocultas en la aparentemente sólida posición de los grupos económicamente más poderosos.

La gran mayoría de esas debilidades son la contrapartida negativa de puntos que antes hemos señalado como facilitando la influencia de las élites empresariales. El primer punto que hay que señalar es la poca representatividad de aquellas asociaciones que tenían más probabilidad de influir políticamente, por la posición formal que tenían en la estructura. La Confederación de la Producción y el Comercio realizó en 1968 una convención destinada a estudiar la situación de la industria y la empresa en general frente a la política económica seguida por el Presidente Frei. Según un inventario preparado como antecedente para esa convención, en 1968 habría habido 1.050 organizaciones gremiales registradas y autorizadas. Distribuídas esas organizaciones según su filiación en algunas de las cinco ramas de la Confederación, se obtiene el siguiente cuadro:

ASOCIACIONES GREMIALES EMPRESARIALES AFILIADAS A LAS ASOCIACIONES CUMBRES

	% del sector afiliadas	% del sector no afiliadas	Total	
Cámara Central de Comercio	10,8%	89,2%	100	(481)
S. N. A.	12,7%	87,3%	100	(299)
Soc. Nacional de Minería	54,9%	45,1%	100	(51)
Cámara de la Construcción	—	100,0%	100	(17)
SOFOFA	17,0%	83,0%	100	(188)
TOTAL	14,5%	85,5%	100	(1,036)

Fuente: Convención Nacional de la Producción y el Comercio, 1967-1968.
Comisión de Organización Empresarial, Lord Cochrane, 1969, p. 226.

El mismo informe agrega que del total de 640.000 empresarios y trabajadores independientes existentes en el país, una minoría no superior al 30% se encuentra afiliada a alguna de las 1.036 organizaciones gremiales. De esta manera resulta que tanto por el número de empresarios y trabajadores independientes afiliados como por el de organizaciones afiliadas a las asociaciones cumbres, estas últimas eran claramente poco representativas al momento de celebrarse esa convención.

La situación cambia si la representatividad es examinada desde el punto de vista de la importancia económica de las empresas socias de las asociaciones. De acuerdo a declaraciones de sus gerentes, esas asociaciones representaban actividades económicas que concentraban el 80% del volumen físico de la producción y el comercio (27). En un contexto de alta concentración económica, las asociaciones empresariales representaban a aquella minoría que detentaba el mayor grado de poder económico. Como reconocía la misma Comisión de Organizaciones Empresariales en su informe a la convención, "las organizaciones gremiales aparecen en general como instituciones cerradas, selectivas y excluyentes, seguramente sin proponérselo".

Esta falta de representatividad tanto en relación a las empresas individuales como en cuanto a las asociaciones afiliadas, unido a la sobrepresentación de las empresas grandes, se traducía en una incapacidad para obtener apoyo desde la base en sus intentos por presionar a las autoridades. Subjetivamente, los no representados y los económicamente más débiles no se sentían compartiendo la misma situación e intereses de los grandes empresarios. Una primera debilidad de los grupos de presión empresariales provenía, por consiguiente, de su precaria base de apoyo en la totalidad de los sectores cuya representación gremial pretendían asumir.

Una segunda fuente de debilidad surgía de que, estando todo el sistema de influencia basada en los contactos personales que pudieran tener los miembros de las diversas élites, muchos de los más grandes empresarios, aún formando parte de los directorios de sus respectivas asociaciones o siendo miem-

(27) Ibid., pág. 227.

bros de ellas, preferían entenderse directamente con las autoridades en todos los casos en que podían hacerlo.

La tercera fuente de debilidad provenía del alto grado de concentración del poder existente en el interior de las asociaciones. El tema ha sido exhaustivamente estudiado por Genaro Arriagada (28) y basta con mencionarlo aquí. Cual más cual menos todas ellas tenían una estructura oligárquica que aseguraba el monopolio del poder interno para una minoría. En el caso de la S. N. A., a lo anterior viene a agregarse el hecho de que a través de toda su historia los directores han sido mayoritariamente personas que no tenían a la agricultura como principal actividad. Incluso en el período que va desde 1958 a 1970 sólo el 27% eran agricultores (29), lo que de todas maneras constituía un aumento importante respecto a lo que ocurría con anterioridad a esa fecha. A la falta de representatividad, común a prácticamente todas las asociaciones empresariales, venía a agregarse en el caso de la S. N. A., un control por parte de personas que si bien podían ser propietarios agrícolas, no eran agricultores.

A las debilidades derivadas de la falta de representatividad de las asociaciones cumbres, de la falta de participación activa en ellas de un gran número de empresarios, del carácter oligárquico de la estructura de poder interno, del predominio en los directorios de algunas de ellas de personas no directamente involucradas en las actividades que supuestamente representaban, venía a agregarse su dependencia real y percibida del estado. Como ya hemos dicho, éste tenía en Chile, aún antes del actual gobierno, un poder económico tal que de hecho, directa o indirectamente, de él dependía la subsistencia de cualquier empresa.

Por último, debe anotarse como otra debilidad el que los empresarios chilenos no lograran desarrollar un conjunto coherente de creencias políticas que expresara su visión del mundo y legitimara el papel de los empresarios como conductores del desarrollo. Como dice un autor: "En vez de ser la elaborada

---

(28) La Oligarquía Patronal Chilena, Santiago, Ediciones Nueva Universidad, 1970.

(29) Errázuriz, op. cit., pág. 101.

visión del mundo de un nuevo y ambicioso grupo social, o las racionalizaciones de un grupo de interés específico, el pensamiento de la mayoría de los industriales simplemente refleja las premisas valorativas del conservador, los prejuicios de clase corrientes de los rangos más altos de la sociedad, y las ideas —derivadas de las doctrinas legitimizadoras tradicionales y las agencias noticiosas internacionales— hábilmente propagadas por los medios de comunicación controlados por la oligarquía económica" (30).

El poder político que supuestamente tenían los grandes empresarios aparece en esta nueva perspectiva apoyado sobre una base muy débil: contar en el Ejecutivo y en la Administración Pública con lazos y contactos que aseguraran la mantención de políticas favorables a los intereses empresariales. En otras palabras, los gremios empresariales habían logrado cierta influencia gracias a un sistema de participación política que hemos llamado "nuevo clientelismo e integración desde arriba". La efectividad de las asociaciones empresariales en cuanto grupos de interés estaba basada no en su fuerza y cohesión organizativa sino en los contactos personales de sus dirigentes con los miembros de otras élites. Estos dirigentes, que pertenecían por derecho propio a la élite socio-cultural del país, se definían a sí mismo como los auténticos representantes de los "reales" intereses de todos los empresarios del sector cubierto por la respectiva asociación, o de toda la producción y el comercio.

En contra de la aceptación de esa imagen conspiraban negativamente tanto las desigualdades de poder económico existentes dentro de cada sector, como las diferencias socio-culturales entre los grandes empresarios y los otros, además del carácter oligárquico de las asociaciones. Lo que era funcional para la integración desde arriba y la participación en un sistema de clientela era un fuerte impedimento para la extensión y la cohesión organizacional y, por consiguiente, para su efectividad como grupo capaz de defender los intereses empresariales independientemente de los partidos políticos.

---

(30) Dale L. Johnson, "The National and Progresive Bourgeoisie in Chile", Studies in Comparative International Development, Vol. IV, Nº 4, 1968-69, pág. 76.

Por otro lado, no eran los empresarios los únicos clientes de los partidos, incluso de los partidos de derecha. Si los partidos deseaban mantener o lograr el poder necesitaban contar con votos y para esto muchas veces debían tomar decisiones contrarias a los intereses de los grandes empresarios. Estos eran privilegiados en cuanto a un recurso político, el poder económico, pero débiles en cuanto al apoyo electoral que podían prestar directamente a los diversos partidos.

En suma, tanto la debilidad de sus asociaciones para actuar como grupos de interés, como el hecho de ser sólo una de las clientelas de los partidos políticos, hacía que los empresarios participaran en el poder político junto con otras clases sociales o fracciones de clase (profesionales, clase media dependiente, obreros sindicalizados de la gran minería y las grandes empresas) capaces de definir sus propios intereses y presionar a las élites políticas (gobernantes y no gobernantes), a fin de que los satisfacieran a cambio de apoyo electoral. En un sistema como el chileno el poder político real recaía primordialmente en quienes detentaran posiciones de autoridad en el Estado (la élite gobernante) y secundariamente, en quienes aspiraban y luchaban por reemplazarlos (la élite no gobernante).

V. *¿HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DE PODER?*

Paradojalmente, es en un momento en que el poder económico del Estado ha aumentado considerablemente mediante la toma del control de algunas de las más grandes empresas para constituir el área social, en un momento en que los grandes detentores de poder económico ven como éste se les esfuma de las manos, cuando empiezan a hacerse notorios en Chile los primeros síntomas de que el antiguo sistema basado en el poder de las élites políticas está en crisis.

En efecto, el sistema que hemos descrito anteriormente y en el cual las élites pueden mantener su poder se basa en la integración desde arriba y antes de que una demanda adquiera una intensidad peligrosa para la estabilidad del sistema. Es una forma híbrida de movilización política ya que combina ele-

mentos de la movilización horizontal y electoral con lazos de tipo particularista entre los partidos políticos y determinados grupos de la población. Su fuerza reside en que los grupos organizados constituyen una proporción menor de la población que los que permanecen sin organización. Pero cuando el equilibrio se rompe y son más los grupos organizados que la población desorganizada, cuando ya no queda estrato social incapaz de expresar sus demandas, queda abierta la puerta para la rebeldía en contra de quienes pretendan seguir explotando la clientela.

Es durante el gobierno de Frei cuando se rompe el equilibrio entre los grupos organizados y los desorganizados. Ya hemos dicho que una de las consecuencias del sistema político basado en la integración desde arriba fue todo el conjunto de trabas legales puestas a la organización sindical campesina. Esto condujo a que entre 1953 y 1964 el número de sindicatos agrícolas aumentara sólo de 15 a 24 y a que el número de afiliados creciera sólo de 1.042 a 1.658. El Gobierno de Frei no sólo inició un proceso de reforma agraria tendiente a modificar la estructura de tenencia de la tierra, sino que también dio un auge tal a la organización sindical campesina que el número de sindicatos llegó a 488, con 127.688 miembros en 1970 (31). Si a los sindicatos se agrega otras organizaciones, tales como Comités de Pequeños Agricultores y Cooperativas Campesinas, el número de afiliados llega a 257.139, cifra que corresponde al 34% de la fuerza de trabajo agrícola. Al mismo tiempo, surgen tres grandes confederaciones de trabajadores agrícolas (Triunfo Campesino, Libertad, Ranquil), organizadas a su vez en Federaciones provinciales. Con posterioridad se organizan la Confederación Nacional de Asentamientos y Cooperativas de Reforma Agraria, la Confederación Nacional de Pequeños Agricultores de Chile, la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas Provincias Agrarias Unidas. El campesinado pasa a ser uno de los sectores sociales más organizados.

Por otro lado, la organización sindical no agrícola, que venía en retroceso desde 1953 en términos tanto absolutos como relativos, transcurridos cinco años de gobierno democrata-

---

(31) CORA, Reforma Agraria Chilena, Santiago 1970, pág. 26.

cristiano alcanza al 18,4% de la fuerza de trabajo, subiendo en términos absolutos de 270.542 personas en 1964 a 533.713 en 1969 (32).

La creación de toda una red de organizaciones poblacionales (Juntas de Vecinos, Centros de Madres, etc.) tanto por iniciativa del gobierno como de partidos políticos opositores es el otro factor que contribuye a alterar la situación.

Al fortalecimiento de las organizaciones destinadas a luchar por la defensa de los intereses de grupos que anteriormente no tenían forma de presionar a las autoridades o sólo podían hacerlo débilmente, que ocurre durante el Gobierno de Frei, hay que agregar el impacto producido por el Gobierno de la UP. Una de las clases que había quedado sin posibilidades de presionar a las autoridades gracias a la existencia del sistema de clientelas, era la clase media independiente, y especialmente los pequeños industriales, artesanos y comerciantes. Aunque las asociaciones empresariales tenían como objetivo declarado defender los intereses de todo el sector respectivo, ya hemos visto que ellas en la práctica representaban a las grandes y a un grupo de los medianos empresarios. Por otro lado, la concentración de poder económico hacía que la clase media independiente tuviera intereses contradictorios con los de los grandes empresarios. Su falta de organización les daba en la práctica un menor poder político que el de la clase media dependiente o los obreros sindicalizados.

Sin embargo, su gran número y su control de bienes y servicios indispensables para la población eran recursos políticos potenciales que sólo requerían de una organización adecuada para hacerse efectivos. La política de la UP ha sido el agente catalizador que ha hecho surgir esa organización, al atacar

---

(32) Sexto Mensaje de su Excelencia el Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, el 21 de mayo de 1970, Segunda Parte, p. 337. Estas cifras son muy inferiores a las dadas por la CUT, la que señalaba que en 1968 contaba con 743.500 trabajadores sindicalizados, o el 34% de la fuerza de trabajo de ese año, Véase el informe de Nueva Estructura Sindical, documento presentado a la IX Conferencia Nacional de la Central Unica de Trabajadores, Valparaíso, 1970.

directamente los intereses económicos de esta "pequeña burguesía" o, cuando esto en la práctica no ha ocurrido, al amenazar valores de cuyo respeto la clase media independiente cree que depende su sobrevivencia: la propiedad privada, la independencia en el trabajo, el esfuerzo individual como motor del éxito. Gremios tan férreamente cohesionados como la Confederación del Comercio Detallista Establecido y de la Pequeña Industria y la Confederación Unica de la Pequeña Industria y el Artesano, se organizan en los dos últimos años. Otros que comparten valores semejantes, aunque más antiguos, están ahora mucho más cohesionados (la Confederación Nacional de Dueños de Camiones de Chile, por ejemplo). En suma, la clase media independiente de simple masa ciudadana ha pasado a ser en este último tiempo uno de los actores sociales del estrato político chileno.

A lo anterior hay que agregar el reforzamiento que adquieren también los gremios organizados para defender los intereses y las prebendas de las múltiples fracciones de la clase media dependiente y la unificación en la acción de los profesionales al constituir la Confederación Unica de Profesionales de Chile.

Resumiendo lo anterior, puede decirse que el efecto combinado de los gobiernos de la DC y la UP han roto el carácter fragmentario y parcelado que tenía la movilización y la integración política. El sistema que nos había regido desde, aproximadamente, el primer cuarto de este siglo suponía una estratificación política en la cual el estrato apolítico era el más numeroso y dentro de los políticamente participantes la gran mayoría constituía una masa ciudadana sin organización. El estrato político organizado era comparativamente reducido, lo que permitía a las élites políticas mantenerse en el poder o conquistarlo explotando relaciones clientelísticas con ellos y con la masa ciudadana. El sistema que ahora empieza a emerger se apoya en una estratificación política muy distinta. La masa ciudadana crece con respecto a los políticamente no participantes, pero al mismo tiempo tiende a coincidir con el estrato político organizado, ya que ahora la gran mayoría de los que participan políticamente lo hacen en y desde partidos políticos y grupos de interés. Consecuencialmente, el poder de

los dirigentes de los partidos políticos para manipular desde sus posiciones de élite a sus antiguos clientes se ve considerablemente disminuído.

Hay suficiente evidencia de que este cambio objetivo que ha ocurrido en nuestra estratificación política ha empezado ya a cambiar radicalmente las expectativas de los distintos grupos sociales y que los recientemente incorporados al estrato político empiezan ahora a afirmar su independencia frente al Estado y a los partidos, cualquiera que sea la ideología que ellos suscriben. La participación directa en el proceso de toma de decisiones sobre materias que les afectan pasa a ser ahora una demanda que surge tanto desde la izquierda como desde el centro y la derecha del espectro político tradicional.

Un ejemplo de lo que estamos diciendo son las respuestas dadas por los campesinos de Maule en un estudio realizado el año pasado por el Centro de Estudios Agrarios y Campesinos de la Universidad Católica, sede regional de Maule. Sintetizando la tónica de todas las declaraciones, un dirigente rechaza la propiedad estatal de la tierra "pues venimos saliendo de un patrón que nos oprimía y contra el cual pudimos luchar en el sindicato o al cual echamos con el asentamiento, y vamos ahora a volver a tener un patrón que además dicta leyes para su su propio interés" (33). En general todas las declaraciones que aparecen en ese estudio van en la misma dirección y afirman su deseo de limitar lo más posible al tutelaje por parte de los funcionarios de CORA.

Si esas declaraciones pueden parecer sospechosamente cercanas a las posiciones de la DC, las que acaba de hacer Víctor Arroyo, al Secretario General de la Federación de Brigadas y Empresas de Trabajadores, independiente de izquierda, reflejan aún de manera más clara la nueva relación partido-grupos de interés que empieza ahora a manifestarse. "Tuvimos también choques con la estructura política partidista", nos dice.

---

(33) Raúl Iturra Redondo, Proposición para un estudio de Movilización Campesina, Adelanto de investigación, Centro de Estudios Agrarios y Campesinos, Universidad Católica de Chile, Sede regional de Maule, Nº 1, abril de 1971, p. 7.

"Los chilenos que militan en partidos constituyen una minoría. La gente simpatiza con partidos, se agrupa en torno a ellos. Se identifica con determinadas colectividades, pero no es enrolada activamente en ellos. Ese sector "independiente" —así entre comillas, porque bien sabemos que no es neutro— es de enorme importancia en nuestro país. Los grupos políticos no parecen haberlo comprendido, ni siquiera los de raigambre popular. Por eso incluso estos últimos terminan incurriendo en vicios propios del sistema capitalista, dentro del cual operan. Se consideran los dueños del pueblo. El partido es una empresa; el pueblo, los operarios... Chocamos fuertemente con esta realidad. Llegamos a la conclusión de que no podíamos caer en el simplismo de confundir partido político con clase trabajadora, porque aquél es sólo uno de los organismos de la clase" (34).

Esa misma independencia con respecto a los partidos políticos o, más bien, esa subordinación de su apoyo a la satisfacción de los que sus propias organizaciones definen como intereses, parece haberse hecho presente entre los pobladores. Dada la heterogeneidad social de los campamentos y otras formas de asentamientos poblacionales son las necesidades de habitación y de consumo de bajos ingresos las que dan sentido y unifican los intereses de sus distintas organizaciones. Estudios recientes por científicos sociales simpatizantes de las actuales autoridades gubernamentales han constatado que, a pesar de los esfuerzos de concientización política que se han realizado, su lealtad a los distintos partidos representados en el Ejecutivo depende de que éstos sean capaces de satisfacer las exigencias que plantean. "El resultado", nos dice un autor, "es una oscilación entre el corporatismo democratacristiano y un cierto izquierdismo que va más allá de la política, más matizada del MIR" (35).

Hay muchos otros datos que confirman la misma tendencia, pero los ya citados son suficientes para afirmar las con-

(34) Panorama Económico, Nº 271, sept. de 1972, pp. 22-23.
(35) Manuel Castells, Chile: Movimiento de Pobladores y Lucha de Clases, Ponencia de Participación al Encuentro Internacional de la Vivienda organizado por el Gobierno de Chile (VIEXPO), septiembre de 1972, p. 90.

clusiones que aquí haremos presentar de manera tentativa. A nuestro juicio el conflicto actual entre partidarios del gobierno y de la oposición ha dejado en la sombra una crisis más honda que afecta a nuestro sistema político. Esa crisis es la de una participación y movilización política basada en el manejo por los partidos establecidos de grupos e individuos como clientelas electorales. El problema a resolver es la creación de nuevas formas de participación que, sin dejar de lado a los partidos políticos, haga que el poder surja desde la base hacia arriba y no al contrario, como ha ocurrido hasta ahora. Las condiciones estructurales están dadas para que eso ocurra. El fracaso en la creación de nuevas formas de participación realmente democráticas dejará abiertas las puertas a gremialismos corporativistas o a movimientos radicalmente revolucionarios, pero cercanos a las inquietudes de las clases más postergadas de la sociedad.

LAS ORIENTACIONES DE LAS CONDUCTAS EN LOS GRUPOS SOCIALES CHILENOS (*)

Eugenio Ortega R.

Analizar las motivaciones sociales es un tema difícil y complejo. Existen múltiples enfoques y una inmensa literatura tanto en sicología social como en sociología.

Existen en Chile muy pocos estudios empíricos que le den solidez a un planteamiento global para la realidad chilena de hoy. Subsisten aún aspectos en discusión entre los teóricos de las distintas disciplinas que se ocupan de las motivaciones tanto individuales como sociales y su relación entre ellas.

Por todas estas consideraciones ¿no será pretencioso escribir sobre las motivaciones sociales en Chile? ¿no falta aún un largo camino en la investigación psicológica y sociológica como para poder generalizar? Ciertamente es una ambición imposible el tratar de llegar a una síntesis de un tema tan complejo y para una realidad social no conocida con una metodología

(*) Este trabajo fue presentado por el autor en junio de 1971 a un seminario de IDEP. Pertenece al Instituto de Estudios Políticos, el cual le solicitó definir pautas para futuras investigaciones del Instituto sobre este tema.

científica. Pero, el lector desde ahora debe saber que no se trata de una síntesis ni teórica, ni de investigaciones empíricas, sino de reflexiones ordenadas y sistematizadas del autor, y que tienen por lo tanto una validez relativa. Si algún valor puede tener este esfuerzo, es para ayudar a orientar las futuras investigaciones que el Instituto de Estudios Políticos realizará sobre este tema.

I. *ALGUNAS CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE LA ACCION SOCIAL*

¿Qué se trata de definir con el término motivación social? La acción o la conducta de los hombres reunidos en grupos sociales es portadora de orientaciones, de un sentido de la acción, o lo que en otras palabras podrían ser las razones por qué aquéllos actúan de tal o cual manera. Cuando se habla de motivación social se trata de conocer cuáles son esas orientaciones de la conducta, que estando como detrás o escondidas muchas veces en los grupos sociales, su comprensión y conocimiento nos da la posibilidad de saber qué buscan, por qué luchan, por qué actúan los diferentes actores en una sociedad.

Pero para comprender este sentido u orientación de la conducta humana hay dos enfoques o formas de aproximación. La primera tiene en cuenta el doble aspecto subjetivo y objetivo de la conducta. La segunda se hace cargo de la relación entre el punto de partida del actor, es decir, su situación y lo que se fija como meta de llegada, siempre manteniendo en esa relación la dialéctica entre lo objetivo y subjetivo de la conducta.

En el gráfico que presentamos, simplificando por supuesto la complejidad general del tema, se pueden apreciar estas dos perspectivas.

ALIENACION	CONCIENCIA	IMAGEN
Situación	Acción	Objetivo

En esta presentación vemos en primer término la existencia de una línea horizontal sobre la cual se ubican los aspectos subjetivos de la conducta. Alienación-Conciencia-Imagen (de posibilidad). El concepto de alienación lo usamos aquí en forma genérica; él nos define toda no realización de potencialidades de un actor, sea éste un individuo, un grupo o la sociedad globalmente considerada. Aunque sea campo de la filosofía social, pero no por ello menos real, se puede afirmar que el hombre en sociedad es un proyecto en la vida individual y en la historia de la humanidad. La alienación, por lo tanto, se confunde con la vida humana y está presente en toda su existencia al constatarse que siempre existen potencialidades a desarrollar que, en los diferentes estadios de realización social, aparecen como requerimientos al no abrírseles canales para su alcance y materialización.

La noción de "conciencia", noción muy discutida y analizada en sociología y psicología, nos define aquella percepción, consciente o inconsciente de no realización, de alienación. Decimos percepción inconsciente porque puede existir la percepción de miseria, de hambre, de enfermedad y luchar por superar esa situación sin estar plenamente consciente de la alienación que se vive, o de las causas de su situación. El obrero reivindica más salario sin estar posiblemente consciente de la injusticia que se puede estar cometiendo al apoderarse otros del producto de su trabajo. La "conciencia" es también un proceso que se desarrolla en el tiempo y en la acción. En este sentido amplio es que usamos la noción de "conciencia"a sabiendas que requeriría una precisión mil veces mayor.

El término "imagen" se utiliza aquí como la definición subjetiva de lo posible para el actor y que va a definir en el otro plano los objetivos que se va a fijar.

Pero todas estas distinciones, que no son sino analíticas y que en la realidad son una unidad, tienen otra cosa, otra faceta, aquello que llamamos el plano objetivo del comportamiento. Para ello hay que pasar a los aspectos que se ubican bajo la horizontal: situación - acción - objetivos.

Todos los actores en cualquiera de sus tipos o dimensiones tienen un contexto. Para el individuo será su familia, su trabajo, la educación de sus hijos, su alimentación, etc. Contexto que siempre es vital primero, porque es lo que más toca y está

presente en su existencia y más tenue a medida que disminuye la relación con su vida. Para un país este contexto son sus condiciones naturales, la capacidad y características de su gente, su estructura social económica y política, sus elementos productivos, etc. En mayor o menor grado este contexto o situación se presenta alienante para el actor o para algunos actores. De allí, al pasar esta situación por la conciencia de estos que han definido imágenes de posibilidad surge la acción que no es otra cosa sino el "caminar" del actor, a partir de la realidad concreta, hacia los objetivos socialmente definidos.

Esta presentación simplificada de la conducta social aparece, por lo menos teóricamente, lógica y ordenada; en la realidad se problemiza enormemente porque los actores muchas veces no tienen conciencia, por ejemplo, de la complejidad de los factores que determinan una alienación, los simplifican y los reducen muchas veces a un solo factor determinante. Los grupos sociales definen objetivos contrapuestos o en muchos casos ambiguos; en definitiva, la práctica social se presenta mucho menos racional de lo que cualquier teórico de las ciencias sociales pudiesen elaborar.

Un segundo enfoque analítico del gráfico antes presentado. Este está determinado por las líneas verticales. La primera de ellas marca lo que podríamos llamar el punto de partida en un momento dado del actor social. Toda acción social surge de una mayor o menor medida de alienaciones que se expresan en situaciones concretas para el actor que es lo que hemos llamado situación o contexto. La tercera vertical nos define la meta social, la imagen-objetivo que un actor se fija. Entre ambos existe la conciencia y la acción del actor.

Este enfoque vertical, no subraya como el otro la dialéctica entre lo subjetivo y objetivo de la motivación social, sino una capacidad del hombre para sobrepasar una situación, para transformar su realidad, transformar la naturaleza, transformar la sociedad. De aquí entonces que la motivación es cambio social en su sentido más amplio, es lucha contra todo aquello que al actor social se le interpone entre la situación alienante y la imagen objetivo que persigue.

Existe otro enfoque de la motivación social que aunque complejo, no podemos dejar de recordar. La motivación presenta una doble dialéctica. La primera de ella se define por

la interacción existente entre la motivación individual y societal que pueden coincidir como pueden ser contrapuestas. Pero si bien es cierto la motivación individual influye sobre la motivación de una sociedad, ésta también actúa sobre la primera. Esta relación de interacción entre lo individual y lo societal es uno de los aspectos necesarios de mayor consideración en la realidad social de Chile en estos momentos. Porque, como veremos más adelante, hoy como ayer el logro de los objetivos individuales o de grupo está cada vez más dependiente de los logros y los esfuerzos globales de la sociedad chilena; pero por otro lado éstos cada vez están más determinados por la conducta de los diferentes actores. Por lo tanto, la transparencia y visibilidad que los actores individuales tengan de sus objetivos y la compatibilización de éstos con los de toda la sociedad será una de las premisas básicas de este trabajo, si se quiere realmente que Chile realice el doble esfuerzo de hacer el desarrollo basado en un esfuerzo democrático.

II. *LA ACCION HISTORICA. ALGUNAS APROXIMACIONES TEORICAS PARA COMPRENDERLA*

Como decíamos en el punto anterior, en el hombre hay esta capacidad para transformar su situación presente y crear otro contexto social, económico y político. Nadie puede desconocer empíricamente que la sociedad chilena del 1900 presentaba características, muchas de ellas esenciales, que la hacen diferente a la sociedad actual. En un ejemplo mucho más evidente la sociedad primitiva indígena o colonial poco tiene que ver con la sociedad de Chile de 1971.

Esta transformación de la sociedad, este cambio producido por obra de la misma sociedad que es capaz de actuar sobre sí misma y modificarse, redefinirse, introducir nuevos actores y, por último, recrear siempre su institucionalidad es lo que aquí llamamos acción histórica.

En otros términos, podríamos decir con Marx y Marcuse, aunque volvamos a la filosofía social, que hay un movimiento en el hombre y en las sociedades que hacen que estas orienten su acción entre dos polos básicos que están presentes en la acción histórica: pasar del reino de la necesidad al reino de la libertad. Este pasaje que es en el fondo la historia del hombre social y que se va concretizando en su transcurso es lo que muchos enfoques teóricos han buscado comprender: cómo cambian las sociedades, cuál es el sentido o la orientación de la acción histórica, son preguntas que se han intentado responder y cuyas respuestas es útil recordar sintéticamente en este trabajo.

A) *Primer enfoque analítico para comprender la acción histórica.*

Las sociedades se transforman y se desarrollan en la lucha de explotadores y explotados, conflicto total en el cual los últimos son los creadores de la historia y son ellos los portadores de la racionalidad o de las orientaciones que hacen que el hombre pase del reino de la necesidad al reino de la libertad, superando la alienación estructural de la sociedad burguesa y capitalista.

Para esta perspectiva comprensiva, la motivación básica de la acción histórica es la conciencia de ser explotado y la lucha revolucionaria o el conflicto total entre estas dos clases en que se divide la sociedad burguesa es el método de su transformación. El actor fundamental, por lo tanto, es la clase obrera cuya avanzada, el partido, orienta su acción centralmente hacia un objetivo: la dictadura del proletariado, a partir de la cual se comienza la verdadera y auténtica construcción social, el socialismo.

B) *Segundo enfoque analítico para comprender la acción histórica.*

La motivación básica de los diferentes actores es la mayor integración al interior de un sistema social en donde se estructura un complejo de oportunidades, de roles sociales que los actores pueden llegar a ocupar. En esta sociedad existe

una constante y fluída movilidad social dentro de una estratificación social elástica y abierta, porque sólo así el sistema social establecido tiene una base sólida de permanencia, no negando ciertamente las posibilidades de evolución del mismo.

Para este tipo de análisis la motivación de la acción está centrada en lo que podríamos llamar un pragmatismo social. Si el sistema da oportunidades, se les retribuye usándolas e integrándose en él y tratando, dentro de las reglas del juego, de alcanzar el máximo de lo que el sistema brinda.

Los actores fundamentales, dentro del sistema son, en la forma más genérica y no sólo económica, la elite técnico-empresarial, es decir el que crea oportunidades, y al mismo tiempo los consumidores que le dan al sistema un enorme dinamismo en su interior.

Así concebida la sociedad, el método para que el sistema alcance su perfección será la integración de todos los actores a los valores, normas, e instituciones del sistema social y el más agresivo uso de las oportunidades que aquél les ofrece.

C) *Tercer enfoque analítico para comprender la acción histórica*

Para este enfoque comprensivo de la motivación social que lleva a las sociedades a transformarse o desarrollarse, existe una dialéctica alrededor de la cual se centra la acción histórica. La dialéctica entre solidaridad y conflicto. Según lo afirmaba Jorge Ahumada, son estos los dos motores del proceso de construcción social.

Si de alguna manera hubiese que calificar las perspectivas anteriormente descritas podría decirse que la primera concibe la sociedad creada, excepto aquellas llamadas socialistas, como esencialmente pecaminosas o en estado de pecado. Es necesario, por lo tanto, destruir la sociedad burguesa. La otra perspectiva podríamos calificarla de celestial. Es necesario entrar al sistema para salvarse porque éste brinda todas las oportunidades.

Para nuestro tercer enfoque analítico, las sociedades que han hecho un esfuerzo de construcción, de creación, de desarrollo y de democracia, no es en ellas todo perverso o todo bondad. Hay bases sociales, valores, normas, instituciones en

que los miembros de una sociedad se reconocen como unidad. Hay otros aspectos de la sociedad en que los actores se reconocen como adversarios, que luchan por hacer prevalecer o sus intereses o sus influencias o en algunos casos por abrir paso a su creatividad, a su participación social.

Las sociedades que han sabido darse una estructuración social, política y económica abierta, en donde se exprese y se solidifique aquello que es socialmente aceptado y se pueda cambiar lo que mayoritariamente así se determine, es una sociedad que institucionaliza el consenso y abre campo al conflicto de grupos y en algunos casos de clases, lo que va a ir haciendo que todos participen en la vida social tanto en los esfuerzos de desarrollo como en los resultados del trabajo colectivo.

Para este enfoque, la motivación social puede ser comprendida como la participación, por parte de los diversos actores, en el esfuerzo que el desarrollo de ellos solicita, pero asegurándose por esa misma participación anterior que los resultados del esfuerzo realizado, tendrán una justa distribución.

El factor fundamental en esta perspectiva es el pueblo trabajador organizado en múltiples grupos sociales que pueden tener intereses diversos pero un marco común solidario. En este enfoque el método de acción social básico es la participación de los actores de tal modo que ellos establezcan siempre la relación entre necesidad, trabajo y decisión, única manera de que existe desarrollo, pero éste se realice realmente sobre bases democráticas.

D) *Validez relativa de cada uno de estos enfoques analíticos.*

No se puede dejar de reconocer que en una determinada sociedad pueden existir categorías sociales cuyas motivaciones pueden ser comprendidas a la luz de las diferentes perspectivas de análisis antes señaladas.

Si se quisiera demostrar que las motivaciones de las conductas sociales están determinadas por la lucha entre explotadores y explotados se puede tomar la situación de los pobladores de algunos campamentos o la situación de algunos grupos de obreros industriales o de algunos mineros del carbón,

por ejemplo, y sacar de la observación empírica de sus alienaciones, de sus conductas y de los objetivos definidos que realmente se trata de un enfrentamiento entre explotadores y explotados. Lo mismo podría haberse hecho con la situación del campesinado antes de 1964.

Pero si en otro tipo de análisis se observa el comportamiento social de los mineros del cobre o de los trabajadores de la CAP, a lo mejor se concluye que sus conductas se orientan básicamente dentro del más puro pragmatismo economicista y que por lo tanto el segundo enfoque analítico es más apropiado que cualquier otro.

Por último, si se hiciera un estudio sobre las motivaciones sociales de algunos grupos de obreros de las industrias recientemente estatizadas es posible se pudiese concluir que sus conductas están más bien orientadas a buscar aumentar el nivel de ingreso pero controlando ellos las decisiones fundamentales de sus empresas.

Como se ve, si se toma una categoría social, la compleja realidad chilena entrega oportunidades para probar que cada uno de los tres enfoques tienen posiblemente bases de certeza. Lo peligroso es que a partir de esos enfoques parciales se generalice. Al así proceder y creer que Chile entero es lo que son determinadas categorías o grupos sociales, se comienza a caer en el vacío, a construir sobre arena y por último se llega no sólo a falsear el diagnóstico y las políticas sino, sobre todo, se cae en un dogmatismo aberrante y anti-científico.

Por esta razón a lo que debe tenderse es a hacer ciertos análisis globales de la realidad nacional tratando de mirar el complejo de situaciones, de alienaciones, de objetivos de los grupos sociales y observar hacia donde orientan sus conductas para sacar después de ese esfuerzo las debidas conclusiones. Esto es lo que intento reunir en las páginas que siguen.

III. *DIVERSAS FORMAS EN QUE PODEMOS RECONOCER LA INTEGRACION Y UNIDAD ENTRE LOS CHILENOS*

La pregunta fundamental que queremos hacernos en esta parte es si los chilenos en su práctica social manifiestan elementos reales de integración, de solidaridad en que la gran

mayoría se sienta representada. En el próximo capítulo veremos cuales son los elementos de nuestra realidad que son factores conflictuales entre los grupos sociales.

A) *Consenso expresado en símbolos nacionales.*

Estos símbolos nacionales muestran la existencia de una "personalidad nacional" que todos de alguna manera compartimos.

Desde la "cueca" hasta la "bandera", las "Fuerzas Armadas" y la "parada", los chilenos se encuentran en ellos representados y estos símbolos hacen que la gran mayoría se reconozca como *unidad*.

La historia de Chile, sus guerras, sus actos gloriosos, sus próceres, los grandes personajes, sean ellos escritores, políticos, deportistas, etc., son la simbología de Chile que es significativa en el campo, en las minas, en las ciudades del país.

Los Presidentes de Chile han sido un símbolo de esa unidad nacional, y sobre todo en situaciones especiales, se honra en ellos la representación suprema de Chile como nación unitaria.

Las catástrofes y las reales agresiones externas que tocan los sentimientos de los chilenos, hacen brotar una actitud y expresiones concretas de la gran mayoría que son resultado de la pertenencia a una comunidad que ha sido afectada.

Los éxitos nacionales, poetas laureados, deportistas que obtienen victorias etc., van manifestando una solidaridad nacional, una fuerte integración entre los chilenos.

Hace falta recorrer nuestra América para darse cuenta del valor enorme que Chile posee en ese sentido de pertenencia a su patria, por lo cual los chilenos sentíamos un sano orgullo.

Chile y sus expresiones simbólicas, su historia y sus creaciones son realmente valoradas y tienen significado para cada habitante de esta tierra. Vanamente se ha intentado importar simbologías extranjeras. Desde el Che Guevara, hasta Lenin, se busca que los chilenos los reconozcamos como símbolos propios, que los incorporemos al culto auténtico que merecen nuestra historia, nuestros próceres o nuestra vida nacional.

B) *Consenso expresado en valores compartidos.*

Si miramos con serenidad la interioridad de Chile hay valores básicos compartidos por la gran mayoría de los chilenos, porque éstos los han palpado reales y, por lo tanto, los han incorporado a sus esquemas de conducta diaria.

El respeto a las personas y la dignidad que los chilenos se asignan y que defienden y hacen considerar, es un valor objetivo en Chile. Desde el campesino, el obrero industrial o el mozo de un restaurant tienen una actitud altiva, su manera de relacionarse es exigente de respeto y consideración.

En Chile se ha sabido respetar las ideas. Este país ha sido un país abierto a todas las religiones, las proposiciones filosóficas, científicas o ideológicas han podido ser expresadas y estudiadas. En esta tierra se superaron las luchas religiosas. Nadie ha sido perseguido, salvo escasas excepciones, por lo que piense o crea. Todo esto se ha constituido en un valor que la gran mayoría ha vivido y ha interiorizado.

De aquí surge el valor del diálogo. Porque en la práctica cotidiana los chilenos trabajan y viven con otros que no piensan igual y han sido capaces de relacionarse y hacer cosas en común. Los chilenos han constatado en su vida esa frase que por lo mismo es muy chilena de que "conversando siempre se puede llegar a acuerdo". Los campesinos, los trabajadores sindicalizados, los estudiantes, los pobladores, los empleados, etc., han constatado esta posibilidad de relación y de diálogo. Las luchas dadas por sus intereses no han sido cerradas a imponer a todo precio su punto de vista, excepto siempre cuando minorías dogmáticas y totalitarias los han conducido o muchas veces usado para intereses políticos.

La institucionalidad, por lo tanto, se ha ido desarrollando dentro de esa racionalidad y para expresar esta realidad social valorada por la gran mayoría.

La libertad no es una palabra sin contenido para los chilenos. La han vivido diariamente. Los chilenos han valorado lo que es poder expresarse, pensar como se desea. Saben lo que significa poder organizarse y protestar libremente; los chilenos saben que pueden leer la prensa que desean, los libros que quieran; adherir a religión, filosofía o ideología que más

les satisfaga. Los chilenos han podido moverse en Chile de norte a sur del país con facilidad.

El chileno ha valorado el saber ganar y perder pacíficamente. Ello se ha expresado como un valor social que ha posibilitado sobre todo en política, una larga paz social que muchos han envidiado.

En este país se ha valorado siempre la vida dignamente modesta. Si miramos los últimos Presidentes de Chile vemos que para los chilenos ha sido significativa la modestia de sus vidas. Repudia al ostentoso y aprovechador.

Podríamos seguir dando múltiples ejemplos de lo que constituyen valores compartidos por la gran mayoría de los grupos sociales, valores éstos que los chilenos en su experiencia de años y años han ido viviendo y forjando hasta llegar a modelar lo que podría, aunque impropiamente, llamarse "personalidad nacional".

Desgraciadamente la práctica política y de gobierno de los partidos marxista-leninistas ha desconocido esta realidad. El sectarismo y dogmatismo de sus métodos, los ha llevado muchas veces a pisotear el respeto a las personas; las han obligado en múltiples casos a quebrar su propia dignidad al tener que firmar registros o carnets para tener trabajo o alimentos. La libertad no se respeta en la fábrica o en el sindicato dominado, se trata ante todo de utilizarlo y de imponer lo que el partido y el gobierno exigen.

Como son sectarios y dogmáticos, no hay diálogo posible y en las Juntas de Vecinos hasta en el más alto nivel del poder por ellos controlados, se busca ante todo, aunque sean minoría, el llevar a cabo su esquema.

Por esto es que el país los rechaza, no se encuentran con la realidad de Chile y su pueblo y pareciera que van a repetir lo que en otras experiencias: cuando el esquema no coincide con la realidad en vez de cambiar el esquema, tratan a todo precio de hacer calzar la realidad con el esquema. El final es conocido: totalitarismo.

C) *Consenso nacido de las oportunidades abiertas al trabajo y al bienestar.*

Si tomamos nuevamente la interioridad y la experiencia de los chilenos, creo que expresan un concepto surgido de su experiencia de trabajo.

En primer término el chileno se enfrenta a la naturaleza, no con optimismo ni ve que ella sea pródiga y fácil. Cuantas veces se dice en la vida diaria de muchos *"cuesta ganar la plata"*. Este país no es Argentina, no es Venezuela, no es Brasil, países estos llenos de posibilidades dadas por una naturaleza generosa.

El chileno valora el trabajo porque sabe que es el único instrumento que tiene de surgir. Si miramos, por ejemplo, lo que se llama comúnmente la "clase media productiva" o los "trabajadores por cuenta propia" vemos:

45.000	pequeños industriales y artesanos
180.000	comerciantes
45.000	camioneros
38.000	taxistas
18.000	autobuseros, taxibuseros
200.000	pequeños y medianos propietarios agrícolas
45.000	pequeños mineros

571.000 jefes de familias, hombres éstos de empresa que han construido con esfuerzo su propio medio de vida y de trabajo.

¿No existe en Chile una aspiración enorme en las familias populares porque sus hijos estudien? Lo expresan las frases como: "la mejor herencia para mis hijos es que estudien". "Lo único que quiero es que mi hijo no sea lo que yo he sido".

Cuántos miles de profesionales hay en Chile. Cómo las provincias pelean porque se instalen centros universitarios. Todo ello es una manifestación de trabajo, de superación.

Lo mismo ocurre en el mundo campesino, obrero o empleado. Mal o bien, con más o menos dificultades, la gran

mayoría de los chilenos han ido participando en la tarea de desarrollo y en el bienestar.

Para mostrar, por ejemplo, la distribución del bienestar es necesario pensar que Chile, después de Argentina en América Latina es el país que ha desarrollado más la vivienda popular; que tiene más escolaridad, una atención de salud generalizada, que tiene un desarrollo importante del deporte, etc. Todo ello muestra que el control sobre el desarrollo no es totalmente elítico, en términos de consumo, sino que existe una tendencia cada vez más masiva a participar en él, lo que ciertamente es un factor de la integración social.

No se está afirmando aquí que no exista injusticia y desigualdad, lo que se quiere decir es que en Chile ha habido desde hace ya tiempo una incorporación cada vez más masiva de la gran mayoría, a las oportunidades y al bienestar social. Ha habido diferencias graves en la distribución del ingreso nacido no sólo de la excesiva concentración de acumulación privada de capital, sino muchas veces de la acumulación restringida de conocimiento que es también una importante fuente de desigualdad.

Esto está cambiando y Chile en las últimas décadas ha dado grandes avances en este campo, especialmente en el Gobierno democratacristiano.

Cuando se haga el balance de la actual Administración creemos que Chile va a poder constatar que en vez de avanzar en la creación de desarrollo y de participación cada día más amplia y justa de los chilenos en sus frutos, ha retrocedido. Un país en que su inversión baja, su inflación es desatada, en que no se construyen casas suficientes para cubrir el aumento vegetativo de la población, en que ni siquiera se terminan obras públicas ya iniciadas, en que se destruye su única industria a nivel mundial, como es el cobre, en un país que pierde su crédito externo, que exporta menos, que desperdicia sus reservas, que produce menos alimentos, etc., ése es un país que en vez de abrir nuevas oportunidades al pueblo se las está cerrando y los chilenos a poco andar ya están percibiendo esta tendencia populista y demagógica.

Chile es un país delicado; todo lo que se ha hecho y construido ha sido fruto de mucho esfuerzo. Hacer un camino, abrir una nueva mina, instalar una industria, realizar un plan

de riego, un plan ganadero, etc., cuesta en Chile más que en otras latitudes, por eso este país había que tratarlo con delicadeza porque cualquier mal paso, o mala política es muy cara para todos los chilenos, especialmente para el futuro de esta nación.

D) *Consenso nacido de las posibilidades políticas.*

Chile ha ido construyendo su integración política básicamente porque el país nunca le ha cerrado las oportunidades de poder a ninguno de los grupos que se han organizado políticamente y, por lo tanto, ha manifestado su compromiso de respeto de las reglas de juego democrático.

Todas las ideologías han estado expresadas en las luchas electorales y democráticas que el país ha librado en estos años.

Pero, lo que es más importante, todos han tenido la oportunidad de realizar al interior del sistema parte de su programa, tanto en su expresión de cambio social como de desarrollo. Estos grupos políticos han ido, sea por fines electorales o de compromisos profundos, introduciendo diferentes categorías sociales al sistema.

La clase media, el campesinado, el mundo obrero industrial, los pobladores, todos los sectores sociales que estaban marginados del sistema se han cobijado bajo el alero de los diferentes grupos políticos que han controlado el gobierno y, a través de ello, las fuerzas sociales se han hecho presentes.

También se puede constatar que en su gran mayoría los partidos gobernantes han sabido entender que el poder era transitorio y supieron escuchar el veredicto popular y respetar la mayoría. Sólo los pequeños grupos totalitarios han sido expulsados del sistema.

El manejo del poder ha sido siempre de alguna manera compartido, buscando expresar una mayoría nacional con la cual coadministrar o por lo menos legislar.

Al mismo tiempo ha existido un respeto considerable al ordenamiento jurídico institucional, y cuando era necesario

cambiarlo, se usaron los mismos mecanismos que la Constitución establecía para transformarlo. Además, quienes han sido gobernantes han tratado de ejercer la autoridad y han buscado siempre hacer cumplir la ley y mantener el orden público y la seguridad exterior.

Esta caracterización general del consenso político no es absoluta pero ha habido una tendencia en el sentido antes señalado.

Pero a partir de la presente Administración se establece otra forma de hacer gobierno. Por ejemplo, si para dar una pensión de gracia a una viuda se necesita una ley, es normal que para aspectos de vida nacional más importantes también se necesite un debate público, en que todas las corrientes se expresen y que al final se legisle con la concertación de una mayoría nacional representada en el Parlamento.

Este ejemplo, que manifiesta lo que es la práctica política chilena, no se mejora, si estaba funcionando mal, sino que se reemplaza por una forma arbitraria y minoritaria de gobierno que se ha denominado de los "resquicios legales". La banca se pasa al Estado sin ley, las grandes empresas se pasan al Estado sin ley, en definitiva, se pretende gobernar siendo minoría, desconociendo al resto de los partidos que expresan también a parte del pueblo chileno.

Con este método se empieza a quebrar la base del consenso político y democrático que Chile había construido durante 160 años. Se hacía gobierno con diálogo democrático, para ello era el Parlamento, las leyes expresaban el sentir mayoritario del país y las transformaciones se hacían dentro de la Constitución y la Ley.

Ciertamente que había mucho que cambiar en la práctica política, pero ello no puede hacerse según el arbitrio de una minoría burocrática. El espíritu y la letra de nuestro régimen jurídico y de nuestra democracia se ha vulnerado y se ha rebajado el debate público a la más mísera de las formas de relación, la mentira y la calumnia.

Chile, que tiene energías morales y políticas está reaccionando contra quienes han querido desconocer este consenso político y el respeto a las personas que no piensan como los partidos de gobierno.

Los chilenos han visto como se miente y de ellos está surgiendo una ansia por la verdad. Los chilenos están viendo en la fábrica, en las Juntas de Vecinos como se rompe y se impide el ejercicio de la democracia y de ellos está naciendo la voluntad de restablecer esta forma de convivencia.

Los chilenos están sufriendo la persecución, el sectarismo, el odio y ellos están luchando porque exista fraternidad, justicia y paz.

En Chile hay energías restablecedoras de los valores que durante tanto tiempo se forjaron y que ha hecho de Chile un país con una de las más largas y ejemplares democracias en el mundo.

E) *Consenso de la igualdad ante la ley.*

Con muchas imperfecciones, los chilenos en su historia han ido sintiendo que la ley no es un instrumento al servicio de unos pocos. La legislación social y laboral, que se desarrolla ya a comienzos del siglo ha ido siendo puesta al servicio real de la comunidad. A medida que los grupos marginados se incorporaban al sistema político, social y económico del país, los partidos que abrían el camino generaban los instrumentos legales para dar protección o para establecer formalmente sus derechos y deberes.

Se puede decir que en este país no existe un chileno o chilena que no maneje varios números de leyes que los afecta y que les da garantía.

La administración de la justicia, ciertamente no con toda la perfección deseada, se ha realizado con independencia y es una garantía ciudadana.

Este es otro factor de integración, aunque hay que reconocer que es mucho lo que es necesario mejorar o conseguir. Pero en Chile el respeto a la ley es un valor nacional que en estos momentos se aprecia más, porque, aunque sea imperfecta, la arbitrariedad cada día es más rechazada por el pueblo y más se estima la convivencia que se rige bajo normas legales que se hacen cumplir. Ciertamente que es indispensable que los chilenos tengan mayor acceso y posibilidad a una justicia rápida y expedita. Pero sería abominable hacer

de la administración de la justicia, una forma de control político que va contra la tradición de independencia de los Tribunales chilenos. La prueba está clara. Cuántas veces hemos escuchado por los actuales partidos de gobierno destacar fallos que los favorecían; pero donde se ve la intencionalidad de someter a los Tribunales a sus intereses políticos es cuando se les colma de injurias y calumnias cuando su fallo les es adverso.

IV. *LAS DIVERSAS FORMAS DE ALIENACION Y BASE DEL CONFLICTO*

Las motivaciones sociales, decíamos, son las orientaciones de las conductas humanas nacidas a partir de una situación de alguna manera frustrante o alienante que tiende hacia la superación.

Por lo tanto, veamos cómo en la realidad las diversas perspectivas analíticas privilegian algunas de estas formas de alienación que pueden encontrarse en diversas categorías y grupos sociales.

A) *Alienación "natural" y de clase.*

Este tipo o forma de alienación define aquella situación de miseria en que se encuentran algunos grupos.

La diferencia entre alienación natural y de clase sirve para mostrar que muchas veces la miseria generalizada, o la pobreza extrema no es el producto de la apropiación indebida por unos de los excedentes nacidos del trabajo de otros, sino que surge de la alienación del hombre frente a la naturaleza, pura y simple, es decir al no desarrollo.

Cuántas veces podría suprimirse a los grupos propietarios, al imperialismo o cualquier forma de denominación y la pobreza y miseria de muchos continuarían intactas.

La alienación de clase es aquella nacida de la explotación, de la apropiación indebida del producto social por aquellos que son dueños de los medios de producción.

Estos tipos de alienación son realidad en Chile. Negarlo es no querer ver la condición de vida y de trabajo de importantes grupos sociales.

B) *Alienación técnica y burocrática.*

Con la aparición de grandes o medianas empresas con tecnologías no manuales sino mecanizadas, los trabajadores que allí laboran están sometidos a una alienación nacida de las características mismas del maquinismo industrial. El ruido, la rutina, el no sentido de creación de su trabajo genera una enajenación que no nace del poder de clase sino de las características del actual nivel de desarrollo tecnológico en las empresas chilenas.

Una situación similar se genera en las organizaciones o instituciones de servicios, en que la división del trabajo burocrático que significa una infinidad de funciones administrativas sin ninguna visibilidad para quienes lo realizan de un sentido creador y de realización personal. No son necesarios los ejemplos para caracterizar o clarificar este tipo de alienación.

Para ambos casos de alienación veremos como será el consumo, la carrera funcionaria, lo que orienta las conductas de estos grupos sociales.

C) *Las diferentes formas de la alienación política.*

En primer término, se puede constatar que en la realidad existen categorías sociales, obreros especializados, técnicos, ingenieros, profesionales en general, que observan que estando próximos al poder (centro y lugar de toma de decisiones) éste es ejercido o las decisiones son tomadas al margen de ellos mismos. No son considerados, no participan en la orientación del país, de la empresa, de una institución estatizada. Su fuente de alienación es de no participación.

Otra forma extrema de alienación política es aquella que nace del "hombre masa" independiente o apolítico, sin interés alguno por quién toma o cómo se toman las decisiones excepto aquellas que afecten a su ingreso o su seguridad.

Otra forma de alienación política es aquella que nace de la *absolutización de la ideología* y de su dogmatismo. Ello unido a una visión profética los lleva necesariamente a colocarse fuera de un sistema que es diálogo, que es compromiso,

que es en definitiva una realidad concreta de la cual es necesario partir para no caer en la utopía y en la frustración.

Estos grupos basan su acción en la idealización de algunos grupos sociales, sobre todo los más pobres, porque sólo en ellos ven la fuerza necesaria para la liberación y sólo en ellos existe capacidad transformadora porque piensan que como nada tienen, serán capaces de arrasar con lo construido que es casi pecaminoso y partir de nuevo.

En la alienación política podríamos agregar aquella del arribismo, del chaqueteo, del oposicionismo, de la mediocridad que desgraciadamente es demasiado conocida para ser analizada.

D) *Alienación nacida del propietarismo y del consumismo.*

Los grupos que alcanzaron o, como se dice en Chile, "llegaron", estaban sometidos rígidamente a conservar su status y poder. No se abrieron al cambio, a la solidaridad, no comprendieron a tiempo la realidad social que se vivía y la emergencia de un despertar generalizado de los diferentes grupos sociales. Quizás, porque costó, en muchos casos, construir y llegar a poseer lo que se poseía, es que muchos estaban adheridos en forma ciega a su poder.

Muchos empresarios no consiguieron siquiera construir una base de legitimidad en sus empresas por parte de los trabajadores de las mismas.

La dinámica del cambio los encontró rígidos e indefensos. Pero tampoco han estado lejos de esta rigidez los sectores que incorporados al consumo de masa no han medido sus presiones reivindicativas y han caído en un consumismo sin medida de lo posible, gestándose en la base social lo que se llamó la "revolución de las expectativas".

V. *LOS GRUPOS SOCIALES CHILENOS*

Analizamos las fuentes de consenso y de alienación existentes genéricamente en la realidad chilena, debemos entrar a observar más en detalle y desagregadamente cómo se estructura nuestra sociedad, las motivaciones de los diversos grupos y estudiar si ellos pueden tan simplemente dividirse

en dos categorías centrales, es decir explotadores y explotados que están en conflicto frontal.

El sociólogo polaco Stanislaw Ossowski discutiendo el análisis de clase marxista y usando sus mismas categorías llegaba a la conclusión que si bien es cierto en el siglo XIX era bastante valedero ese enfoque para caracterizar la sociedad naciente, Marx no pudo encuadrar en su análisis la cualidad de las sociedades modernas con una mayor sofistificación social. El nos entrega un esquema que creemos conveniente utilizar en nuestro estudio.

ESQUEMA PARA CLASIFICAR LOS GRUPOS SOCIALES

Stanislaw Ossowski *

A. CLASE QUE NO TRABAJA	1) CLASE TRABAJADORA
B. CLASE QUE CONTRATA MANO DE OBRA.	2) CLASE QUE NO CONTRATA MANO DE OBRA
C. CLASE PROPIETARIA ⋮ CLASES INTERMEDIAS	3) CLASE NO PROPIETARIA.

Para Marx la sociedad se divide en dos clases; una, la explotadora dueña de los medios de producción podría caracterizarse de la siguiente manera:

— Clase que no trabaja
— Clase que contrata mano de obra
— Clase propietaria.

La clase explotada podría caracterizarse justamente por lo contrario de la anterior, es decir,

— Clase trabajadora
— Clase que no contrata mano de obra
— Clase no propietaria.

(*) Ver: "Estructura de Clases y Conciencia Social", pág. 103, Ediciones Península, 1969, Barcelona.

Pero si se examina más a fondo el esquema de Ossowski se puede observar que si se entrecruzan algunas de esas categorías de análisis vamos a encontrar un conjunto de probabilidades con las cuales se podría ir desagregando la realidad social mucho más compleja y estratificada que el simple análisis marxista, valedero para el siglo pasado o para otras sociedades, pero no para nuestra realidad actual.

Entremos entonces con estas bases a observar la estructura social de Chile en 1971.

A) *Clase que no trabaja, que contrata y que es propietaria.*

Aunque es difícil hacer análisis sin un conocimiento más en detalle, podemos imaginarnos que para los marxistas esta clase social en Chile debiera estar agrupada en:

— La Sociedad Nacional de Agricultura
— La Sociedad de Fomento Fabril
— La Cámara Central de Comercio
— La Sociedad Nacional de Minería
— La Cámara Chilena de la Construcción.

Este es el centro de la explotación y de los males de Chile.

Examinaremos un poco más a fondo estos grupos sociales organizados en estas instituciones. La Sociedad Nacional de Agricultura no parece ser ya centro de poder de los latifundistas sino de medianos propietarios que no son justamente gente que no trabaja y que cada día es menor en Chile.

En el sector fabril hay en Chile, según el censo industrial de 1968, alrededor de 690 empresas de más de 100 personas ocupadas. Teóricamente éste sería el universo más propio de la Sociedad de Fomento Fabril. Si descontamos las empresas que son del Estado o intervenidas o requisadas sólo se llega a 150 empresas de más de 100 personas ocupadas que están en el sector privado. Todo lo demás es control burocrático del Estado.

En la Sociedad Nacional de Minería, que reúne a los pequeños y algunos medianos mineros que no son en este país

precisamente un poder monopólico importante, no parece que esté allí concentrada la oligarquía nacional.

No entramos a analizar la Cámara Central de Comercio y la Cámara Chilena de la Construcción por carecer de antecedentes al respecto.

Pero, de este muy somero análisis se puede desprender que el poder real que estos grupos tenían en la realidad nacional era bastante menor que aquél que le asignaban los estrategas de la UP y sobre todo que la dependencia del Estado es de tanta envergadura, en materia de financiamiento, precio, insumos, impuestos, etc., que realmente el control que el Estado puede ejercer sobre ellos es casi total y que ejercido en forma maquiavélica y con el deseo de eliminar este grupo empresarial no hay resistencia posible.

Lo que sí debemos preguntarnos es hacia dónde se orienta la conducta de los empresarios reunidos en estas organizaciones. Centralmente lo que ellos buscan antes que nada es definir si tienen un rol que jugar en la vida social y económica chilena o si tienen necesariamente que desaparecer. La gran mayoría de los empresarios reunidos en estas organizaciones son hombres que viven de su empresa y de su trabajo en ellas. Por lo tanto toda la función que ellos podrán hacer dependerá de la seguridad que se les plantee, porque su meta es conservar la propiedad de sus empresas, seguramente abiertos a buscar formas de participación pero con claras reglas de juego con respecto al sector privado definidas por el Estado del cual depende realmente su subsistencia.

B) *Grupos propietarios, que contrata mano de obra pero que trabaja.*

Si la gran mayoría de los grupos anteriormente analizados debieran estar en esta categoría, los ubicamos en el párrafo anterior solamente con el objeto de mostrar lo que para los partidos oficialistas representa el centro del poder oligárquico y monopólico de Chile y el riñón de la explotación y del poder de clase.

En esta categoría podríamos clasificar:

— a los pequeños industriales y artesanos
— al comercio detallista
— a los pequeños y medianos agricultores
— a los camioneros
— a los autobuseros y taxibuseros
— a los taxistas
— a los dueños de hoteles y fuentes de soda y restaurantes, etc.

Estos grupos tienen un poder social muy importante. Pareciera que la *seguridad* y la claridad de las reglas del juego y el poder mantener *su empresa* o su instrumento de trabajo es un elemento central en la orientación de su conducta.

Al mismo tiempo su tendencia al consumo es importante, les afecta toda variación de la estructura del consumo y de su ingreso, especialmente en los bienes de consumo durable.

También es significativo para ellos ser considerados por el poder político. Lo fueron muy poco en el pasado porque no tenían organización o porque simplemente no se les requirió en forma sistemática y orgánica cuando existe en ellos gran capacidad y esfuerzo.

Estos grupos sociales tan numerosos dependen enormemente del Estado en todos los aspectos de sus actividades.

C) *Grupos que contratan, que trabajan pero que no son propietarios.*

Aquí podrían ubicarse lo que genéricamente se llama tecnoburocracia, que administran o dirigen los centros productivos pero que no siendo propietarios contratan y deciden. En definitiva son la clave del poder en las empresas o servicios importantes. Son éstos:

— Ingenieros
— Economistas
— Médicos
— Abogados
— Técnicos en general
— Mandos medios administrativos, etc.

Estos grupos tienen enorme poder en Chile, porque es un factor escaso para una estructura estatal compleja y amplia. Su dependencia del mercado de trabajo estatal es casi total y la orientación de sus motivaciones está encaminada a buscar respeto y consideración por el conocimiento técnico, seguridad en su carrera funcionaria, valoración de su rol en relación a un relativo mercado internacional del trabajo. Estos sectores están siendo fuertemente afectados por el actual gobierno.

Hay una segunda gran motivación entre ellos, es el poder direccional, el influir, el ver que lo que aprendió con esfuerzo sirve y se transforma en obras para la comunidad. Este es el único sentido que tiene el ser profesional, crear y servir técnicamente al esfuerzo de desarrollo.

Una de las mayores pérdidas que está sufriendo el país es la fuga de muchos de sus hombres de ciencia, técnicos y profesionales por causa de la preponderancia política en la administración y dirección de las empresas y servicios.

D) *Grupos que trabajan, que no son propietarios, que no contratan, pero que son grupos medios.*

En esta categoría está un amplio sector de la población trabajadora que se ha caracterizado como de "cuello y corbata" o más simplemente denominado como empleados. No tienen una calificación profesional, pero sí una cierta especialización técnico-administrativa o de secretaría. Son los empleados de:

— Bancos
— Ministerio de Educación
— Servicio Nacional de Salud
— Servicio de Seguro Social
— de Ferrocarriles
— de Impuestos Internos
— del Sector Agrícola
— de CORFO y filiales, etc.

Estos importantes y numerosos sectores sociales, han tenido un cierto nivel de ingreso y de consumo. Las características del trabajo de oficina, muchas veces sin mayor interés, rutinario

y mecánico, no incentiva fuertemente a la persona que lo realiza. Por ello su gran motivación está fuera del trabajo, en el consumo, que trata sea normalmente creciente porque sus ingresos son también muy ajustados y tienen espectativas que alcanzar. La seguridad en su trabajo es fundamental. Mucho ha costado obtener una "pega" y muchos son los que esperan poder tenerla. La dependencia del Estado en la gran mayoría es enorme, porque es de lejos el mayor empleador y demandante de estos servicios. La base de su seguridad y de su aumento de status y de ingreso es la carrera funcionaria, que le puede abrir después de un tiempo mejores posibilidades futuras. Es éste un grupo social que se verá afectado por el actual gobierno sobre todo por la escasez que se avecina y la inflación que se está gestando, como también por el sectarismo y la politización de la administración pública.

E) *Clase trabajadora, que no contrata y que no es propietaria.*

¿Es suficiente calificar a los trabajadores como tales para demostrar que existe una motivación de clase, que responde a la sola condición de su ubicación en el proceso productivo?

Pareciera que tal simplificación no recoge la existencia de una importante estratificación al interior de la clase trabajadora y sobre todo de un diferente y muchas veces antagónico comportamiento y orientación de su acción, dependiente de situaciones diferentes que les toca vivir y enfrentar. Podríamos reconocer algunos grupos sociales muy marcados y diferenciados.

1. Grupos de trabajadores de los grandes centros productivos estratégicos, con gran poder y fuertes organizaciones, con altos niveles de ingreso y de consumo, con alta calificación técnica, y bastante integrados en la estructura social. Ejemplos de ellos son los obreros del:

— Cobre
— ENAP
— CAP
— ENDESA
— Ferrocarriles, etc.

Para ellos nada sustancial ha cambiado con el actual gobierno, excepto los jefes de sus empresas. Se verán ciertamente afectados por todo aquello que toque sus niveles de ingreso y de consumo.

2. Grupos de obreros de empresas estatales en declinación.

Ejemplos de ellos son los obreros del salitre y el carbón cuya lucha estará centrada en la seguridad de su trabajo y en la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y sus standars de consumo. Su dependencia del Estado será determinante en el logro de sus aspiraciones.

3. Grupos de obreros de empresas de la nueva Area Estatal y Mixta.

Estos son grupos con tradición sindical organizada con un fuerte poder y con niveles de ingreso relativamente alto. En estos casos pareciera que se está generando un cambio en la orientación de su acción sindical. Junto con buscar mantener o aumentar sus niveles de consumo, su reivindicación se está dirigiendo no sólo en un sentido economicista, sino en la obtención de poder de decisión en la gestión de las empresas, dado el hecho que no desean la vuelta al pasado, ni tampoco la dependencia burocrática de un interventor político ajeno a ellos y a su control. Es éste un cambio interesante de seguir y estudiar, porque será allí donde será posible desarrollar experiencias de autogestión. Por lo demás es interesante observar que en estas empresas se ha producido un fuerte crecimiento del poder sindical democratacristiano.

4. Grupo de obreros de las grandes, medianas y pequeñas empresas que se mantienen en el Area Privada.

En este caso se mantiene una doble situación. Por un lado la vieja lucha sindical continúa, pero en la gran mayoría no ha habido un cambio de control del poder sindical de los partidos marxistas hacia la democracia cristiana. Es decir los problemas económicos surgidos con la actual administración no se reflejan en un rechazo en las opciones sindicales, lo que manifiesta por

un lado la solidez del movimiento sindical de los partidos de gobierno y la debilidad de la oposición y por otra la carencia de un planteamiento sindical claro para estos grupos de obreros organizados.

F) *Los grupos de trabajadores sin trabajo.*

El importante mundo del cesante, del poblador o miembros de campamentos que está marginado de la vida social y económica y que depende totalmente de la capacidad del Estado para crear más oportunidades ocupacionales y de bienestar, sigue esperando.

Las otras fuerzas sociales que tienen poder, organización y ciertos niveles de consumo, se imponen con su mayor fuerza para que el hombre de gobierno siempre tenga que entregarle mayor consideración a sus problemas que a los más necesitados. De esta manera en este gobierno se verá más que nunca afectada a esta categoría social porque hay menos inversión, menos posibilidades ocupacionales, menos casas, menos escuelas, menos alimentación. Aspectos todos que en definitiva siempre afectan más al que menos organización y poder tiene frente al Estado. Pueden aliviarse si se desarrolla un método de ocupación subvencionado, de distribución directa del estado y de sus agencias.

En este somero análisis quedan numerosos grupos sociales que estudiar: campesinos, juventud estudiantil, etc. Pero estos ejemplos nos bastan para el objetivo de este trabajo, que era demostrar que la realidad chilena es mucho más compleja y sofisticada que la simple diferenciación entre explotadores y explotados y que por lo tanto son también complejas las motivaciones de los distintos grupos que conforman nuestra estructura social.

VI. *CONCLUSION*

En primer término, creemos que es más posible comprender la realidad social de nuestro país a partir del tercer enfoque analítico planteado, es decir, una sociedad en que la dialéctica

solidaridad y conflicto entre los numerosos grupos sociales es la característica general del sistema.

En segundo lugar creemos que si se hiciera una simulación del enfrentamiento marxista-leninista de clases sociales se observaría algo interesante y es que los disparos de estas clases en pugna no se orientarían hacia uno de los bandos, sino hacia el Estado. Todos los grupos sociales tienen una dependencia de la estructura estatal que, en definitiva, por razones de distinto origen, su comportamiento está determinado y orientado a solicitar de la estructura central la solución de sus problemas.

En tercer término creemos que no existe relación ninguna entre las necesidades de los diferentes grupos y el trabajo necesario para producir el ingreso que ellos requieren. Y por el lado del Estado no existe la adecuación necesaria para movilizar y servir a aquellos que están dispuestos al esfuerzo colectivo.

Creemos que el gran cambio por producir en Chile, está básicamente centrado en invertir el orden del problema. Todos los actores están dentro del cuadro social y político, la marginalidad cada día es menor. El problema fundamental no es cómo el Estado se organiza para responder a tanto requerimiento social. El problema está en cómo generar una movilización social con apoyo del Estado para que los chilenos ahorren más, trabajen más y se establezca una relación entre necesidad —trabajo— ingreso y decisión. Esto significa que una sociedad como la chilena tan abierta, con tantos grupos de poder organizados, tan fácil para presionar y exigir y que funciona tan ágilmente en este sentido, debe reflexionar antes que nada como en esta sociedad se cambian las relaciones de los actores con el sistema, de tal modo que cada uno tome la cuota de responsabilidad que le cabe en el desarrollo, participando democráticamente en el esfuerzo y en los frutos del mismo. Ese será nuestro gran desafío, que el país se prepare a este gran esfuerzo de reconstrucción con la descentralización del Estado y con la participación responsable de todos los chilenos.

INDICE

Notas acerca de la estructura de poder en Chile
RAUL URZUA F.

Las orientaciones de las conductas en los grupos sociales chilenos
EUGENIO ORTEGA R.

HACIA UN NUEVO
DIAGNOSTICO DE CHILE

Se terminó de imprimir en el mes de Septiembre de 1978, en las prensas de Talleres Gráficos Corporación Ltda.
Alonso Avalle 766
Santiago - Chile

